



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

DANIELA CARNEIRO NOGUEIRA

**CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER - LIGUE 180:  
alcances e desafios de um instrumento de ação pública**

Brasília – DF

2016

DANIELA CARNEIRO NOGUEIRA

**CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER - LIGUE 180:  
alcances e desafios de um instrumento de ação pública**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Fernanda  
Natasha Bravo Cruz

Brasília – DF

2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com  
os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cc

Carneiro Nogueira, Daniela Carneiro Nogueira  
CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER - LIGUE 180:  
alcances e desafios de um instrumento de ação pública  
/ Daniela Carneiro Nogueira Carneiro Nogueira;  
orientador Fernanda Natasha Bravo Cruz. -- Brasília,  
2016.  
84 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas  
Públicas) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Ligue 180. 2. Violência Contra a Mulher. 3.  
Secretaria de Políticas para Mulheres. 4.  
Instrumentos de Ação Pública. I. Bravo Cruz, Fernanda  
Natasha, orient. II. Título.

**DANIELA CARNEIRO NOGUEIRA**

**CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER - LIGUE 180:  
alcances e desafios de um instrumento de ação pública**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna:

**Daniela Carneiro Nogueira**

Profa. Ma. Fernanda  
Natasha Bravo Cruz  
Professora-  
Orientadora

Doutora, Christiana Soares de Freitas  
Professora -Examinadora

Doutora, Magda de Lima Lúcio  
Professora-Examinadora

Brasília, 02 de dezembro de 2016

*A todas as mulheres vítimas de violência.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, que foi essencial para que eu concluísse minha graduação, especialmente meu pai Antônio, que me encoraja desde pequena aos estudos e me apoiou também durante todo esse período, e à minha mãe Marta, que sempre se preocupou e esteve presente. Às minhas irmãs Karinne e Julia pelo companheirismo. Ainda, agradeço à minha avó Irene, minhas tias Lucia e Vera, aos meus primos Josué, Débora, Marcella, e à todos aqueles familiares que de alguma forma fizeram parte desta trajetória.

Ao João, pelo companheirismo, amizade, amor e incentivo.

Aos profissionais e gestores que dispuseram de seu tempo para ajudar na realização da pesquisa.

À minha orientadora Fernanda Bravo, por me motivar, contagiar, me guiar e me ajudar nesta etapa final. Sem sua paciência não seria possível este trabalho.

A todos os meus amigos da Universidade de Brasília, que tornaram essa jornada mais fácil e mais divertida.

*“No dia que for possível à mulher amar-se em sua força e não em sua fraqueza, não para fugir de si mesma, mas para se encontrar, não para se renunciar, mas para se afirmar, nesse dia então o amor tornar-se-á para ela, como para o homem, fonte de vida e não perigo mortal. ”*

*(Simone de Beauvoir)*

## **RESUMO**

Esta pesquisa buscou caracterizar, por meio de análise documental e entrevistas, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, como um instrumento de ação pública. Desta forma, tentou compreender quais seus alcances e desafios frente a política de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil, e ainda, analisou as relações que se estabeleceram, tanto entre Ligue 180 e sociedade quanto ao modo como esse instrumento está articulado na estrutura de governo. Os resultados encontrados indicam que o instrumento é muito importante para dar base às políticas de enfrentamento à violência contra a mulher no país e como suporte as vítimas de violência, e se revela como articulador tanto dentro da estrutura da Secretaria de Políticas para Mulheres da qual faz parte, quanto a diferentes órgãos do governo. Apesar de articulador e aberto à participação social, encontra grandes desafios, tais como uma sociedade e Estado despreparados para lidar com o tema da violência contra a mulher, uma coordenação pequena que precisa estar em constante interação com diversas instâncias e uma divulgação equivocada do que é o serviço Ligue 180.

Palavras-chave: Violência contra a Mulher; Ligue 180; Secretaria de Políticas para Mulheres; Interface Socioestatal; Instrumentos de ação pública.



## **ABSTRACT**

This research sought to characterize, through documentary analysis and interviews, the Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, as an instrument of public action. In this way, it attempted to understand its scope and challenges in relation to the policy of coping with violence against women in Brazil, and also analyzed the relations established between Ligue 180 and society and how this instrument is articulated in the structure of government. The results indicate that the instrument is very important to provide a basis for the policies to combat violence against women in the country and as a support to victims of violence, and is an articulator both within the structure of the Secretariat for Women's Policies Different organs of government. Although articulate and open to social participation, it encounters major challenges, such as a society and state unprepared to deal with the issue of violence against women, a small coordination that needs to be in constant interaction with several instances and a wrong disclosure of what is the Ligue 180 service.

Keywords: Violence against Women; Ligue 180; Secretariat of Policies for Women; Socio-State Interface; Instruments of public action.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Vinculação da instância federal de políticas para mulheres entre 2002 e 2016 .....	24
Gráfico 1 – Variação do serviço de telefonia em relação ao número total de atendimentos entre 2007 e 2015 .....	64
Gráfico 2 – Variação de crescimento do atendimento por tipo de serviço entre 2007 e 2015 .....	65
Gráfico 3 – Variação do crescimento dos serviços de telefonia entre 2007 e 2015 .....	66

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade por tipo de atendimento realizado pelo Ligue 180 entre 2006 e 2015.....	59
Tabela 2 – Porcentagem dos serviços em relação ao número total de atendimentos entre 2006 e 2015.....	60
Tabela 3 – Encaminhamento do serviço de telefonia entre 2007 e 2015.....	61
Tabela 4 – Média do serviço de telefonia em relação ao número total de atendimentos entre 2007 e 2015.....	63

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAM – Central de Atendimento à Mulher

CEDAW – Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação  
contra às Mulheres

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MP – Medida Provisória

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNEV – Política Nacional de Enfrentamento à Violência

PPA – Plano Plurianual

SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SEDIM – Secretaria Especial dos Direitos da Mulher

SEPM – Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres

SEPPIR – Secretaria de Promoção de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	16
2.1	Violência contra a mulher .....	16
2.2	Movimentos feministas .....	18
2.3	Institucionalização da política de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil e o <i>advocacy</i> feminista .....	22
2.4	Ligue 180: histórico e características .....	27
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	32
3.1	Pesquisa Documental.....	33
3.2	Entrevista .....	34
4	REFERENCIAL TEÓRICO .....	36
4.1	Instrumentos de ação pública .....	36
4.2	Interfaces entre o Estado e a sociedade .....	41
4.2.1	O conceito de interface socioestatal e as ouvidorias públicas...	42
4.3	Repertórios de interação Estado – sociedade .....	44
4.4	Transversalidade da gestão .....	46
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	48
5.1	Ligue 180 enquanto instrumento de ação pública.....	48
5.2	Ligue 180 e sociedade.....	66
5.3	Ligue 180 e os repertórios de interação Estado-sociedade.....	68
5.4	Ligue 180 e governo.....	69
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	73
	REFERÊNCIAS.....	77
	APÊNDICES.....	81

Apêndice A –Roteiro de Entrevista 1 .....	81
Apêndice B – Roteiro de Entrevista 2 .....	84

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980 diversos estudos e ações públicas deram maior visibilidade à questão da violência contra a mulher no Brasil, dentre eles a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) realizada pelo IBGE em 1988 que confirmou a questão da violência doméstica, a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Violência contra a Mulher realizada pela Câmara dos Deputados em 1992, a pesquisa sobre as condições de funcionamento das delegacias da mulher realizada em 2001 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e a pesquisa, no mesmo ano, da Fundação Perseu Abramo, que mostrou que a cada 15 segundos uma mulher era agredida no país. Esses são exemplos de estudos e ações públicas que foram responsáveis por dar maior visibilidade ao tema e sensibilizar sociedade e governo. Assim, na última década, o reconhecimento da violência contra a mulher cresceu (PASINATO, 2014) e seu enfrentamento pelo poder público pareceu cada vez mais necessário.

O enfrentamento à violência contra a mulher pelo Estado é ainda muito recente. Em primeiro lugar, por conta da recente redemocratização, que deu mais espaço, inclusive, para as demandas em favor de políticas para mulheres. Em segundo lugar, por conta da recente agenda de enfrentamento à violência contra a mulher que se firmou em várias partes do mundo e no Brasil nos últimos tempos.

Desta forma, só verificamos o início de uma atuação mais efetiva do Estado Brasileiro nesta área em 1985, com a criação das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM), o primeiro serviço público específico para o atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e sexual.

Uma ferramenta utilizada hoje pelo Estado para ajudar a coibir este quadro de violência contra a mulher, é o Ligue 180, um instrumento que nasceu em 2005, no âmbito da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, com o propósito de fornecer informações às mulheres vítimas de violência e, posteriormente, encaminhar denúncias aos órgãos competentes (BRASIL, 2016a).

O Ligue 180 pode se configurar como um instrumento de ação pública, em que o Estado, materializado na forma do Ligue 180, organiza o relacionamento entre o poder público e a sociedade. Mais precisamente, organiza as relações entre as vítimas de violência e o acesso destas ao poder público, para que possam buscar

assistência. Ainda, este instrumento é caracterizado também pela oportunização da participação individual, na medida em que mantém um relacionamento direto com cidadãos e cidadãos através de sua Central. De acordo com o governo federal, com o contato, os indivíduos contribuem com “base de dados privilegiada para a formulação das políticas nessa área” (BRASIL, 2016a).

As análises dos instrumentos de ação pública ainda são escassas e eles dificilmente são colocados no centro das discussões. Assim, estudar o Ligue 180 a partir do olhar da instrumentação é importante, porque esta abordagem permite observar esse mecanismo de relação entre o poder público e a sociedade através de ângulos que, por outro ponto de vista não seria possível (LASCOUMES, LÈ GALES, 2012). Além disso, complementar a análise observando a participação social, complementa também a própria abordagem de instrumento, que trata do relacionamento entre Estado e sociedade, além de ajudar a entender outros aspectos do instrumento.

Os trabalhos que analisam o Ligue 180 também são escassos, independentemente da abordagem adotada. Desta forma, o primeiro objetivo do trabalho será o de caracterizar esta ferramenta, ao mesmo tempo em que o observa pela ótica da instrumentação.

A pergunta que este trabalho se propõe a fazer, portanto, é: Quais os alcances e os desafios do instrumento de ação pública Ligue 180?

Assim, o objetivo geral da pesquisa será analisar o Ligue 180 pela ótica da instrumentação, tendo como objetivos específicos:

1. Caracterizar o Ligue 180 como instrumento de ação pública;
2. Verificar a historicidade do instrumento;
3. Estudar a perspectiva das atrizes que compuseram a instância;
4. Investigar quais as relações que se estabeleceram entre o Estado e a sociedade por meio do Ligue 180, considerando também as articulações setoriais;

Desta forma, a pesquisa será organizada em seis partes. Esta introdução, o segundo capítulo, que contextualizará o tema, em que serão apresentados os conceitos de violência contra a mulher, as lutas feministas em busca de direitos e seus esforços contra a violência de gênero, o modo como a política de enfrentamento à violência contra a mulher foi institucionalizada no Brasil, e ainda, como as pressões da sociedade civil influenciaram nessa construção. A última seção



do capítulo ficará responsável por revelar o histórico e as características do Ligue 180.

No terceiro capítulo serão apresentados os métodos e técnicas de pesquisas que foram utilizados, que consistem em abordagem qualitativa, com a obtenção de dados por meio de documentos e entrevistas.

No quarto capítulo será exposto o referencial teórico empregado. O primeiro tópico mostrará o que são os instrumentos de ação pública e o segundo tópico trabalhará com a noção de interfaces entre o Estado e a Sociedade, uma abordagem interessante para complementar a análise de instrumentos. Ainda, será apresentado o conceito de repertórios de interação entre Estado e sociedade, mostrando que os movimentos sociais podem se organizar de diversas formas, como por exemplo, mantendo uma relação aproximada com gestores públicos ou até mesmo atuando de dentro do Estado, sendo os próprios atores. Por fim, o terceiro ponto será o da transversalidade da gestão, para discutir teoricamente formas de interação que se dão (e que idealmente, podem se dar) entre o Ligue 180, a Secretaria de Política para Mulheres e outras instâncias do governo.

No quinto capítulo o foco se dará na análise do Ligue 180 feita a partir do referencial teórico discutido. Por último, serão feitas as considerações finais.

Apesar das limitações desta pesquisa, ela já serve como um ponto de partida para análises posteriores, que poderão ajudar na melhora dos instrumentos que viabilizam o enfrentamento à violência contra a mulher.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

### 2.1 Violência contra a mulher

A violência pode ser definida de diversas formas. Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), violência é “o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação” (OMS, 2002, p. 05).

Em um contexto de violências dos mais variados tipos, encontra-se a violência contra a mulher. As preocupações em torno desse tipo de violência são recentes, dado que somente nas últimas cinco décadas é que tem se destacado sua gravidade (GUIMARAES, PEDROZA, 2015).

De acordo com um estudo publicado em 2013 pela OMS, 35% das mulheres no mundo sofrem violência física e/ou sexual pelo parceiro íntimo. Esse, que é apenas um tipo de violência possível, já aponta para uma grande proporção de mulheres vítimas (GARCIA-MORENO, 2013).

Determinar as causas da violência é uma tarefa complexa. Um modelo ecológico proposto na década de 1970, inicialmente utilizado para tratar questões de violência juvenil e, mais tarde, para compreender a violência doméstica, considera que a violência é causada por diversos fatores, sendo o comportamento violento influenciado tanto por motivos individuais quanto contextuais (DAHLBERG, KRUG, 2006).

Esse modelo categoriza quatro níveis e dimensões a ser consideradas. O primeiro deles é o nível individual, em que são considerados fatores biológicos, históricos e pessoais que influenciam o comportamento do indivíduo, tentando identificar se ele tenderá a ser vítima ou agressor. No segundo nível, são observadas as relações sociais que, no caso da violência contra a mulher, o convívio diário com o agressor aumenta a oportunidade para confrontos ocorrerem. No terceiro nível, é considerado o contexto comunitário em que a violência se insere. Áreas isoladas onde o indivíduo não tem relações com a comunidade, ou áreas com pouco apoio institucional podem, por exemplo, contribuir para mais oportunidades de violência. Por fim, o quarto nível considera fatores sociais mais amplos, como as normas culturais que apoiam a violência como forma de resolver os conflitos ou

culturas em que se assegura o domínio masculino sobre o feminino (OMS, 2002, p. 12-13).

São múltiplos os motivos da importância de se buscar mecanismos e formas de inibir a violência contra a mulher, pois ela traz grandes perdas sociais e são diversos os seus custos, tanto àqueles intangíveis, como a dor e o sofrimento causados, como àqueles custos tangíveis. O cálculo desses prejuízos é muito complexo pois carrega questões muito subjetivas. Porém, por mais que seja difícil calcular com exatidão os seus custos, estima-se que anualmente os países percam muitos bilhões de dólares, pois precisam investir na assistência de saúde, na segurança pública, e têm sua produtividade perdida. Ainda, as vítimas de violência doméstica e sexual utilizam mais os serviços de saúde e têm mais problemas que vão demandar recursos, do que comparadas àquelas que não sofreram nenhum tipo de abuso (OMS, 2002).

Assim, independente dos diversos fatores que contribuem para que a violência ocorra, é notável que a violência contra a mulher se configura como um problema a ser enfrentado pela sociedade, e o caminho que leva a solução dessa questão pode ser feito através de ferramentas disponíveis pelo poder público, que podem agir no nível das relações sociais, como evitar o contato do agressor com a vítima, no nível comunitário, no sentido de dar suporte institucional, e até mesmo em um nível cultural, por meio de campanhas e conscientizações.

Muito frequentemente, esse tipo de violência é denominada violência de gênero. O gênero é a construção social do que é masculino ou feminino, mas seu conceito não se limita a uma categoria de análise e esse termo não explicita a desigualdade entre homens e mulheres. Assim, quando se fala em violência de gênero poderíamos estar nos referindo a violência entre dois homens ou entre duas mulheres, mas, geralmente, o sentido que se dá à violência de gênero é aquela violência realizada pelo homem contra a mulher (SAFFIOTI, 1999).

Nesse sentido, preferiu-se adotar neste trabalho o termo violência contra a mulher para deixar claro o tipo de relação a que se refere. Entende-se aqui que a desigualdade entre homens e mulheres “longe de ser natural, é posta pela tradição cultural, pelas estruturas de poder, pelos agentes envolvidos na trama de relações sociais” (SAFFIOTI, 1999, p.82-83).

Quando se fala em violência contra a mulher, muitas vezes se associa à violência doméstica e/ou familiar, que seria aquela que envolve membros de uma

mesma família considerando a consanguinidade e a afinidade, ou ainda pessoas que não são parentes, mas convivem em um mesmo domicílio (SAFFIOTI, 1999). Porém, por mais que a violência doméstica tenha grande expressão, é importante lembrar que existem outros tipos de violência além dessa, como a violência cometida por estranhos a vítima, a violência que ocorre em ambiente de trabalho, o tráfico de pessoas, dentre outras.

Para entender como o tema da violência contra as mulheres passou a ser problematizado pela sociedade e pelo Estado, e em que contexto as primeiras políticas públicas surgiram no país, é imprescindível entender os movimentos feministas, responsáveis em grande medida pela institucionalização do enfrentamento à violência contra a mulher no contexto brasileiro.

## **2.2 Movimentos feministas**

Até o final do século XVIII havia os que acreditassem na existência de um “sexo único”, em que homens e mulheres eram um único ser. Neste caso, a mulher era vista como um homem invertido, sendo, portanto, menos desenvolvida que o homem. A partir deste período em diante, a ideia de um único sexo dá lugar a concepção de “dimorfismo sexual”, em que se passou a caracterizar homens e mulheres em dois extremos opostos. Nesta época, foram realizados diversos estudos científicos na tentativa de os distinguir. Toda a estrutura humana foi estudada, desde o esqueleto até o sistema nervoso, com o objetivo de mostrar as características tão diferentes entre os dois sexos (NUCCI, RUSSO, 2010). Nestes termos, Simone de Beauvoir também defende que a submissão da mulher em relação ao homem se originou através das ciências biológicas, e que, sendo classificada pelos homens como “o outro”, a mulher não era reconhecida como indivíduo (BEAUVOIR, 1980).

Mas diferente do que se possa imaginar, essa mudança de paradigma em que se passa a enxergar a mulher como um ser diferente e, portanto, inferior, é uma construção feita a partir de uma ciência que estava (e ainda está) inserida de forma inerente às questões sociais e culturais. Não por acaso, essa mudança ocorre justamente no período em que se observava um movimento de mulheres que estava em busca da redefinição do papel da mulher na sociedade. A diferença entre os sexos era utilizada como evidência da inferioridade da mulher, já que por natureza

estas eram destinadas à maternidade, tendo que, portanto, se dedicar ao lar e ser excluída da vida política (NUCCI, RUSSO, 2010).

Estas e outras características que foram construídas na sociedade ao longo do tempo, foram formas de legitimar uma dominação de um sexo sobre o outro, e em última instância, legitimar o uso da violência.

Com a mulher categorizada como ser inferior, certamente seus direitos foram ignorados durante muito tempo, mas apesar da existência de uma estrutura de poder complexa e muito difícil de ser modificada, foi surgindo ao longo da história diversos movimentos que passaram a questionar todas essas violações e que aos poucos trouxeram o tema dos direitos das mulheres para o debate público, incluindo questões relacionadas à violência contra a mulher.

No mundo ocidental, foram vários os manifestos de mulheres que lutaram por sua liberdade. Essas lutas, enquanto movimento feminista, possuem uma particularidade, pois ao mesmo tempo em que milita, o movimento feminista cria suas próprias reflexões e teorias (PINTO, 2010).

O movimento feminista teve início na Inglaterra e França do século XIX, pelo movimento de cidadania e sufrágio universal. Mas nesse período, o direito ao voto foi concedido apenas aos homens. Às mulheres, esse direito só foi conquistado em 1918, no Reino Unido (BANDEIRA, MELO, 2010; PINTO, 2010).

A partir destes movimentos, mulheres dos Estados Unidos e outros países da Europa também foram influenciadas, o que gerou, inclusive, uma influência em movimentos no mundo todo. No Brasil, movimentos específicos também começaram na segunda metade do século XIX. Aqui, as mulheres tiveram participações em várias revoltas, como a Insurreição Pernambucana em 1645 ou a Inconfidência Mineira em 1789, e em nossa história pré-republicana, a luta feminina foi especialmente marcada pela causa abolicionista (BANDEIRA, MELO, 2010).

Como um marco no país, temos a publicação do livro “Direitos das Mulheres e Injustiça dos Homens” de 1835, em que a brasileira Nísia Floresta defendia o direito das mulheres. Ela também já promovia em 1842 conferências sobre abolição e república. Assim, na luta pelo fim da escravidão, as mulheres aparecem como protagonistas, pois organizaram várias associações em prol da causa, conseguindo a abolição na província do Ceará em 1884, na do Amazonas em 1887 e a partir daí, foram se espalhando organizações abolicionistas em várias cidades (BANDEIRA, MELO, 2010).

As discussões em torno do voto feminino no Brasil apareceram em 1890, com a publicação de uma peça teatral chamada “O Voto Feminino” pela jornalista Josefina Álvares de Azevedo. Nesse período ainda, final do século XIX, foi crescendo a participação das mulheres em movimentos constitucionalistas e sociais, e a luta feminista ganha destaque. Mas essa movimentação não ajudou, pois, a constituição de 1891 deu direito de voto apenas aos homens. Com isso, o movimento foi desanimado, mas voltou a ganhar força em 1910, quando um grupo de mulheres funda o Partido Republicano Feminino (BANDEIRA, MELO, 2010).

A bióloga brasileira Bertha Lutz, influenciada por regressar da Europa, publicou diversos artigos em 1918 e reacendeu a luta pelo voto feminino. Em 1922 cria também a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, e negocia com diversos políticos e instituições a fim de garantir o voto às mulheres. Nesse sentido, Bertha Lutz e sua Federação conseguem convencer o então senador do Rio Grande do Norte, que concede o direito ao voto feminino no Estado. Esse Estado também foi pioneiro ao eleger a primeira prefeita, Alzira Soriano, em 1928 (BANDEIRA, MELO, 2010).

Finalmente em 1932 o voto feminino foi conquistado com o novo Código Eleitoral Brasileiro (BANDEIRA, MELO, 2010; PINTO, 2010). A partir daí e nesse período republicano, as mulheres começaram a ter uma participação ativa na política.

Importante observar também que somente no Governo de Getúlio Vargas (1930/1945) é que o acesso ao Ensino Superior pelas mulheres foi consolidado (BANDEIRA, MELO, 2010).

No Brasil e no mundo o movimento perdeu força na década de 1930, só voltando a aparecer com expressão na década de 1960. Diversos fatores contribuíram para esse ressurgimento do movimento. Nos Estados Unidos por exemplo, os jovens estavam envolvidos com a guerra do Vietnã e surgia o movimento hippie propondo novas formas de vida. Na Europa, estudantes ameaçavam a ordem acadêmica estabelecida no chamado “maio de 68” em Paris. Além disso, juntava-se a um sentimento de desapontamento aos partidos burocratizados da esquerda comunista e ainda, estudantes tentavam alianças com operários, que repercutiram no mundo todo (PINTO, 2010).

O surgimento da pílula anticoncepcional, e o lançamento do Livro de Betty Friedan “A mística Feminina” em 1963 são outros dois marcos. Na Europa e nos

Estados Unidos ainda nessa década, surge com toda a força o movimento feminista, que reivindicava não só o espaço da mulher no trabalho ou na vida pública, mas questionava a relação de poder entre homens e mulheres, buscando autonomia sobre sua vida e seu corpo.

O movimento no Brasil teve uma face diferente, visto que na década de 1960 o país viveu um período de ditadura militar que impedia os movimentos libertários. Assim, enquanto na Europa e Estados Unidos o movimento feminista vivia um período entusiasmado, no Brasil, eles foram reprimidos, tendo suas primeiras manifestações feministas apenas em 1970, ainda tímidas, devido à época ditatorial (PINTO, 2010).

Entre os anos de 1940 e 1950, as mulheres obtiveram algumas conquistas, como sua entrada ao nível superior e a conquista de algumas leis trabalhistas que assegurou a proteção à maternidade. Ainda nesse período, as mulheres lutavam para eliminar um item do código civil que tornavam as mulheres casadas incapazes, mas só conseguiram em 1962 com o Estatuto da Mulher Casada, que as deixavam em pé de igualdade na relação com o marido (BANDEIRA, MELO, 2010).

Em 1975 no México, foi realizada a primeira Conferência Internacional da Mulher, promovida pela Organização das Nações Unidas, que decorreu de uma série de manifestações que vinham acontecendo no mundo e, no Brasil, ocorriam debates sobre o tema da mulher, patrocinados também pela ONU. Assim, o feminismo da época estava empenhado em lutar pelo direito ao prazer, contra a supremacia masculina e à violência sexual (BANDEIRA, MELO, 2010; PINTO, 2010). Nesse ano também aconteceu a organização do Movimento Feminino pela Anistia, que acabou ocorrendo em 1979 (PINTO, 2010).

Com a redemocratização em 1980, a luta das mulheres começou a ganhar mais força e diversas pautas entraram em discussão. Além disso, apesar de se ter originado na classe média intelectualizada, o movimento teve contato nesse período com as classes populares, o que ajudou a se diversificar. Questões mais específicas como a condição das mulheres negras e lésbicas ganharam mais visibilidade e diversos coletivos de mulheres negras foram criados (BANDEIRA, MELO, 2010, PINTO, 2010).

Em 1984 foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que junto a outros grupos, como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)

de Brasília, ajudou a incluir direitos das mulheres na nova constituição de 1988 (PINTO, 2010).

O Conselho, porém, teve papel menos protagonista nos anos seguintes, durante os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, mas teve suas características refundadas, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003, pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o objetivo de promover a igualdade de gênero e combater preconceitos e discriminações, tendo como uma de suas principais linhas de ação o enfrentamento à violência contra a mulher (PINTO, 2010).

### **2.3 Institucionalização da política de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil e o *advocacy* feminista**

Ao observar a história do movimento feminista, constatamos que ele foi importante em vários momentos, atuando e pressionando o Estado para realizar suas demandas. É isso que se verifica quando olhamos as diversas conquistas promovidas pela articulação de mulheres ao longo da história, como é o caso das pressões para o direito ao voto, que o garantiram em 1932, ou a atuação do CNDM com grupos feministas que garantiram mais direitos às mulheres na Constituição Brasileira, e tantas outras conquistas, todas à base do *advocacy* feminista.

Essa noção de *advocacy* pode ser definida como a defesa de direitos em contextos de ações coletivas, como no caso dos movimentos feministas, e também no contexto de políticas públicas (URBINATI, 2010).

*Advocacy*, assim, se relaciona às ações de organizações da sociedade civil que visam influenciar as políticas. Essas ações servem para criar um debate em torno de alguma questão. O *advocacy* no contexto de movimentos sociais, como o do movimento feminista, seria a articulação destes movimentos, com ações, em favor de uma causa social ou com o objetivo de efetivar ou criar direitos humanos. “Busca-se, nesse processo, incidir nas políticas públicas e em processos de transformação social, através da inclusão dos segmentos historicamente excluídos dos processos de participação institucional” (SCHERER-WARREN, 2011, p.70).

Neste caso, portanto, *advocacy* seriam as ações do movimento feminista que visam influenciar o Estado para que a pauta da violência contra a mulher entre em discussão, objetivando a transformação do quadro da violência.



A partir da metade dos anos 1970 começa a aparecer com mais força o tema da violência contra a mulher na mídia, fazendo surgir em 1980, o SOS Mulher, primeiro grupo de combate à violência contra a mulher criado em São Paulo e que logo se espalhou pelo país. Esse foi o primeiro centro de acolhimento à mulher em situação de violência. Nesse período, e justamente por conta de uma demanda feminista, foram criadas as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAM) (BANDEIRA, MELO, 2010).

Em 1979 tem-se ainda a aprovação pela ONU da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra às Mulheres (CEDAW), em que o Brasil ratifica em 1981 (BANDEIRA, MELO, 2010). Foi um primeiro tratado internacional onde o Brasil se comprometeu a eliminar a violência contra a mulher.

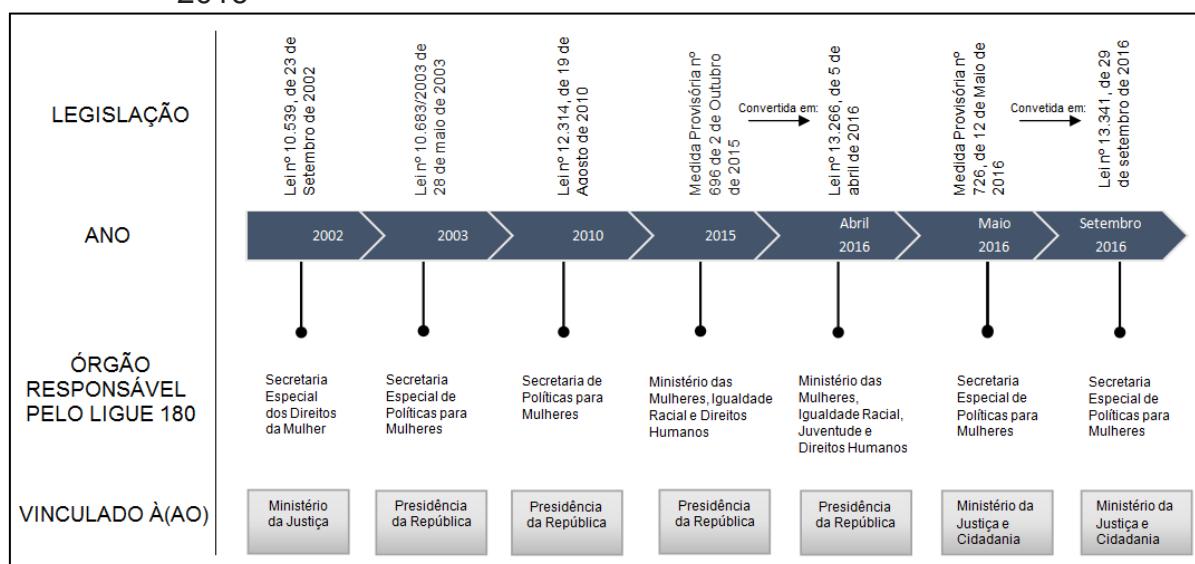
Nos anos de 1990 vários acontecimentos contribuíram ainda mais para esse tema ser destacado. Junto com uma profissionalização do movimento feminista, com a criação de ONGs que buscavam formas de proteção para as mulheres e que focavam principalmente na questão da violência doméstica, podemos citar ainda: a Campanha “16 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher”, uma campanha anual organizada desde 1992 pelo movimento feminista, a Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, de 1993, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher em Belém do Pará, em 1994, e a IV Conferência Mundial das Nações Unidas em Pequim de 1995, em que o CNDM da época participava (BANDEIRA, MELO, 2010; PINTO, 2010).

No ano de 2002 é criada a Secretaria Especial dos Direitos da Mulher (SEDIM), um órgão vinculado ao Ministério da Justiça que durou pouco, pois em 2003, nasce a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República, por meio da Lei nº 10.683/2003. Em 2010, a titular da secretaria vira ministra de estado por meio da Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010, e em 2012, por meio do Decreto nº 7.765, de 25 de junho de 2012, ganha mais força institucional (BRASIL, 2013a). A lei de 2003 se referia à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres como um órgão de consulta do Presidente da República. Em 2010, com a medida provisória nº 483, passou-se a se chamar Secretaria de Políticas para mulheres e passou-se a fazer parte da estrutura essencial da Presidência.

Em 2015, ela finalmente se transforma em ministério por meio da Medida Provisória nº 696 de 2 de outubro de 2015, que teve como consequência a Lei nº

13.266, de 5 de abril de 2016, que instituiu o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos. Porém, em meio à crise política pelo qual o país passou, o Ministério das Mulheres durou pouco, e em maio de 2016, temos uma alteração na organização da Presidência e dos Ministérios por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que extinguiu o Ministério das Mulheres. Em setembro, a MP é convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Assim, na nova estrutura, o órgão responsável pelas políticas de enfrentamento à violência contra a mulher passa a ser a Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres (SEPM), do Ministério da Justiça e Cidadania, antigo Ministério da Justiça.

**Figura 1** – Vinculação da instância federal de políticas para mulheres entre 2002 e 2016



Fontes: Adaptado da Lei nº 10.539/2002, Lei nº 10.683/2003, Lei nº 12.314/2010, MP nº 696/2015, Lei nº 13.266/2016, MP nº 726/2016 e Lei nº 13.341/2016.

Elaborado pela autora.

Com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, logo nasceu, em 2005, o que viria a ser o objeto desta pesquisa, o Ligue 180, uma Central de atendimento às mulheres vítimas de violência, que ao longo de sua história sofreu modificações. Hoje, é um serviço telefônico de utilidade pública de âmbito nacional que serve, no geral, para prestar informações e encaminhar denúncias, e que está disponível ininterruptamente (BRASIL, 2010). Por ser de grande relevância para a pesquisa, o histórico da Central Ligue 180 e suas características serão melhor apresentadas, de forma mais detalhada, na seção seguinte.

Como bem demarca Barsted (2011), a própria Lei Maria da Penha é um exemplo de uma experiência bem sucedida do *advocacy* feminista. Trata-se da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, que se tornou um dos principais instrumentos para coibir e punir a violência doméstica contra a mulher no Brasil (BRASIL, 2006).

A violência doméstica é definida na Lei nº 11.340/2006 como qualquer tipo de ação ou não ação que se baseie no gênero e que cause algum tipo de dano à mulher, como morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, e dano moral ou patrimonial no âmbito doméstico, da família ou em qualquer relação íntima de afeto. A lei ainda estabelece que essa violência é um tipo de violação aos direitos humanos (BRASIL, 2006).

Essa Lei foi resultado da organização e mobilização política dos movimentos e organizações feministas que conseguiram se articular com atores chaves e assim exercer pressão sobre um Estado que estava omissa até então. Mas essa conquista só foi possível também devido a um contexto político democrático e ao avanço da legislação internacional de proteção aos direitos humanos com a perspectiva de gênero (BARSTED, 2011).

Sob a coordenação da SPM, foram organizadas quatro Conferências Nacionais, nos anos de 2004, 2007, 2011 e mais recentemente, 2016. Algumas dessas conferências ajudaram na construção de Planos Nacionais de Políticas para Mulheres “que definiram os eixos estratégicos da ação da política social feminista no Brasil.” (BANDEIRA, MELO, 2010, p. 39).

O último Plano Nacional de Políticas para Mulheres (2013-2015) contou com a participação da sociedade civil, movimento de mulheres urbanas e rurais, feministas e organizações estaduais e municipais de políticas para mulheres. Um de seus eixos é o enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres e uma de suas metas era a ampliação e aperfeiçoamento do Ligue 180 para se tornar um Disque Denúncia, expandindo o atendimento a brasileiras que vivem no exterior. Como ações previstas, além do já mencionado, propôs também capacitação constante das atendentes da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 (BRASIL, 2013a).

A SPM também já havia proposto o Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres em 2007, que consistia num pacto federativo que visava a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e que foi revisto em 2011. Neste Pacto, a consolidação e ampliação do Ligue 180 para atender mulheres no exterior, e a capacitação as atendentes, eram

ações previstas para aperfeiçoamento da Central. A meta de ampliar a Central para atender mulheres no exterior também pode ser encontrada nos objetivos propostos pelo PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011a).

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência (PNEV) mais recente foi publicada em 2011 e foi elaborada tendo como base o Plano Nacional de Políticas Para Mulheres de 2004, que tinha como objetivo a elaboração da PNEV (BRASIL, 2011b). Essa política, que foi consolidada desde 2007, trouxe a ideia de que para enfrentar a violência, não se tratava de apenas lidar com o combate, era necessário trata-la em sua forma mais ampla, desde a prevenção, passando pelo combate, até o atendimento (SILVA, 2015).

No ano de 2013 ainda é lançado por meio do Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, o programa Mulher, Viver Sem Violência, um programa que tem como objetivo “integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira” (BRASIL, 2013b), outra norma que prevê a ampliação da Central Ligue 180.

A recente promulgação da Lei nº 13.104, em março de 2015, denominada Lei do Feminicídio (BRASIL, 2015a) é outra importante conquista e caracterização do problema existente. A lei trata os homicídios por “razões de condição de sexo feminino” como crime hediondo por atentar contra os valores da sociedade. Essas “razões de condição de sexo feminino” se dá quando envolve a violência doméstica e familiar e o menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

De 1985 a 2002 a criação de DEAMs e de Casas-Abrigo foi o principal eixo da política de enfrentamento a violência contra as mulheres no país pelo Estado. Com o surgimento da SPM, foram criadas diversas políticas públicas para as mulheres e aumentou-se também as ações promovidas para enfrentar a violência contra a mulher (BRASIL, 2011a, 2011b). Assim, conforme se ampliava e se diversificava os serviços de atendimento à mulher pelo país, a ideia de Rede de Enfrentamento foi sendo formulada (SILVA, 2015).

Esse conceito diz respeito à articulação entre diversos órgãos, tanto governamentais quanto não governamentais e à comunidade “visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento das mulheres e seus direitos humanos, a responsabilização dos

agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2011b, p. 08). Ainda, formulou-se a ideia de Rede de Atendimento, que são os serviços e ações dos diversos setores que visam melhorar o atendimento às mulheres em situação de violência (BRASIL, 2011b).

## **2.4 Ligue 180: histórico e características**

Junto à criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, em 2003, nasceu, em seu gabinete, a Ouvidoria da Mulher. A Ouvidoria, que servia para solucionar problemas internos, também funcionava como canal de diálogo com a sociedade, e recebia relatos de violência. Paralelamente, estava em discussão à época, a Lei Maria da Penha, algo que a SPM estava acompanhando de perto. Além disso, na primeira Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, em 2004, a sociedade já apontava a violência contra a mulher como uma questão relevante a ser enfrentada pelo Estado. A SPM sentiu então a necessidade de criar um canal que pudesse informar as mulheres sobre os seus direitos, dar à elas orientações sobre a Lei Maria da Penha e disseminar a Lei. Dessa forma, a ideia de um serviço do que viria a ser o Ligue 180, foi pensada no âmbito da Ouvidoria e mais tarde, também, em conjunto com a Secretaria de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher da SPM (NOGUEIRA, ENTREVISTADA 2, 2016).

Não existia naquela época, nenhum conhecimento nem *expertise* para montar um serviço como o Ligue 180. Não se sabia, por exemplo, qual seria a demanda pelo serviço, nem como lidar com a parte de legislação (NOGUEIRA, ENTREVISTADA 2, 2016)

Dessa forma, a SPM buscou parceria com o Ministério da Saúde, que desde 1996 já utilizava um serviço telefônico chamado “Pergunte Aids” e que, em 1997 se tornou Disque Saúde. Em março de 2003 é criado, o Disque Saúde da Mulher (0800-6440803), um projeto que contava com a parceria entre o Ministério da Saúde e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com o objetivo de acolher e orientar mulheres vítimas de violência. Esse era um projeto experimental, que funcionava em horários limitados e em que o Ministério da Saúde viabilizava infraestrutura, recursos tecnológicos e pessoas. Em novembro de 2005, surge a Central de Atendimento à Mulher (CAM), e a partir de 2006, a SPM assume a

coordenação da Central. (BONETTI, PINHEIRO, FERREIRA, 2008; ARRUDA, JESUS, MORO, 2012).

Assim, no momento em que começava a surgir o que hoje se configura como Ligue 180, pensava-se em um serviço próximo ao que era o Disque Saúde da Mulher, que servia apenas para prestar informações. Além disso, antes da Central, a então Secretaria de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (SEV) da época, tinha como objetivo a articulação de instituições. Com a criação do Ligue 180, essa temática de violência de gênero passa para um caráter executivo da política de enfrentamento a violência (SILVA, 2015).

A Central que começa como um projeto de parceria com o Ministério da Saúde, e apenas com o objetivo de prestar informações, altera a lógica de funcionamento da própria secretaria de violência do país, e aos poucos, foi incorporando também a função de receber denúncias.

Em 2014, o Ligue 180 incorporou oficialmente a função de Disque Denúncia passando a receber e encaminhar denúncias. Além disso, hoje recebe também ligações do exterior, e atende em 16 países, Argentina, Bélgica, Espanha, EUA (São Francisco), França, Guiana Francesa, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Paraguai, Portugal, Suíça, Uruguai e Venezuela (BRASIL, 2016b).

Hoje o Ligue 180 é definido segundo a legislação, como um serviço telefônico de utilidade pública de âmbito nacional disponível às mulheres vítimas de violência, que serve, no geral, para prestar informações e encaminhar denúncias, e está disponível ininterruptamente (BRASIL, 2010).

Sua base legal é configurada pela Lei nº 10.714 de 13 de agosto de 2003, que autoriza o poder executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher. Essa Lei de 2003 dava autorização às DEAM's e as Delegacias de Polícia Civil para criação do número telefônico, mas foi alterada em 2014, pela Lei nº 13.025 de 3 de setembro de 2014, passando essa responsabilidade para a Central (BRASIL, 2003; BRASIL 2014a)

As funções atribuídas ao Ligue 180 são definidas segundo o Decreto nº 7.393 de 15 de dezembro de 2010, que o regulamenta:

Art. 3º Caberá à Central de Atendimento:

I - receber relatos, denúncias e manifestações relacionadas a situações de violência contra as mulheres;

- II - registrar relatos de violências sofridas pelas mulheres;
- III - orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos, bem como informar sobre locais de apoio e assistência na sua localidade;
- IV - encaminhar as mulheres em situação de violência à Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, de acordo com a necessidade;
- V - informar às autoridades competentes, se for o caso, a possível ocorrência de infração penal que envolva violência contra a mulher;
- VI - receber reclamações, sugestões e elogios a respeito do atendimento prestado no âmbito da Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, encaminhando-os aos órgãos competentes;
- VII - produzir periodicamente relatórios gerenciais e analíticos com o intuito de apoiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres;
- VIII - disseminar as ações e políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres para as usuárias que procuram o serviço; e
- IX - produzir base de informações estatísticas sobre a violência contra as mulheres, com a finalidade de subsidiar o sistema nacional de dados e de informações relativas às mulheres (BRASIL, 2010)

A estrutura do Ligue 180 é constituída por duas instâncias: a primeira delas é de natureza operacional, composta pelas empresas que cuidam de toda a parte prática e executável do instrumento, aqui é onde estão os recursos físicos, tecnológicos e as pessoas que lidam diretamente com os cidadãos, atendendo as ligações e encaminhando demandas. Essa parte exige um alto nível de sigilo e segurança, e sua estrutura física não fica no mesmo espaço que a SPM.

A outra instancia do instrumento é constituída pela coordenação do Ligue 180. A coordenação se situa na SPM, e faz parte da área de enfrentamento à violência. É responsável por cuidar dos contratos com as empresas de telefonia e teleatendimento e de toda a gestão. É nessa área que acontecem todas as articulações. As coordenadoras e assessoras também têm a atribuição de formar e capacitar atendentes, de lidar com os encaminhamentos de denúncias, produzir relatórios e fazer uma análise dos dados que, muitas vezes vão ter como resultados os balanços do Ligue 180.

Ao longo dos anos, a estrutura do serviço prestado pelas empresas foi expandindo e se modificando, para se adaptar conforme as novas necessidades que surgiam (SILVA, 2015).

A Central de Atendimento começou com 4 atendentes e hoje tem cerca de 400 funcionários. Ela é composta pelas chamadas Generalistas, Especialistas de Nível 1, Especialistas de nível 2, e por uma área de apoio denominada retaguarda. Além disso, existem outros funcionários como supervisoras, e psicólogas, para

atendimento regular às atendedoras. As Generalistas identificam se a ligação é válida, que em caso positivo, passam a ligação para as Especialistas de Nível 1, que atendem todas as chamadas válidas, exceto as ligações internacionais ou àquelas relacionadas ao tráfico de pessoas, cárcere privado e trabalho escravo, que ficam a cargo das Especialistas de Nível 2. A retaguarda é responsável por atualizar informações, conferir dados de denúncias e encaminha-las aos órgãos competentes, tais como Ministério Público, Segurança Pública, Corregedoria da Defensoria, Polícia Federal e Departamento de Assistência Consular, do Ministério das Relações Exteriores.

As atendedoras da Central seguem um rigoroso protocolo e mantêm um trabalho extenuante, de constante pressão. Os tempos para descanso são regradados, e até mesmo as falas são controladas e mantêm um roteiro pré-programado. Em momentos de tensão, como quando uma vítima está sofrendo a violência e solicita ajuda, o protocolo exige que as atendedoras orientem a vítima a desligar e ela mesma solicitar os serviços de emergência (SILVA, 2015).

Ao relatar um caso de violência na Central, a vítima escolhe entre fazer um relato ou uma denúncia. No relato, o objetivo das atendedoras é saber se existem meios de resolução do conflito sem envolvimento da polícia, encaminhando por exemplo, a serviços psicossociais (SILVA, 2015).

Um importante recurso da Central de Atendimento à Mulher, é o seu software. O Sistema Integrado de Atendimento à Mulher (SIAM) é um banco de dados e importante elo de ligação entre quem faz a chamada e as atendedoras. Nele estão disponíveis informações sobre os tipos de violência contra as mulheres, toda a legislação da violência, que é muito pautada pela Lei Maria da Penha, informações sobre a Secretaria de Política para as Mulheres, além de endereços e telefones dos serviços disponíveis. No sistema é onde se faz o registro das ligações e de todas as informações colhidas destas. (BONETTI, PINHEIRO, FERREIRA, 2008; SILVA, 2015) A partir de 2014, quando incorpora a função de disque denúncia, o sistema não é modificado, ficando a cargo da retaguarda realizar este trabalho.

O SIAM registra ao final de uma ligação, a quantidade de atendimentos realizados. Em uma mesma ligação podem ser feitos diversos atendimentos, como por exemplo registrar o relato ou prestar informações ao usuário. De 2005, quando foi criado, até o ano de 2015, foram contabilizados 4.823.140 atendimentos (BRASIL, 2015c; SILVA, 2015).



São sete os tipos de violência categorizados no sistema: cárcere privado, tráfico de pessoas, violência física, moral, patrimonial, psicológica e sexual. Contém ainda subtipos nas categorias 'moral' (injúria, calúnia e difamação) 'psicológica' (ameaça, assédio moral no trabalho, dano emocional/diminuição da autoestima, perseguições e outros a especificar) e 'física' (homicídio ou tentativa de, e lesões corporais – leve, grave, gravíssima) (SILVA, 2015).

O sistema apresenta algumas limitações, pois foi moldado para atender principalmente casos de violência doméstica. Isso se deve ao fato de ter sido criado em uma época de grande destaque para o tema da violência doméstica e em que esse tipo de violência tinha (e ainda tem) uma alta demanda. Além disso, ele foi configurado tendo-se em vista que a ligação é feita pela própria vítima ou alguém muito próximo a ela, o que torna difícil preencher o formulário se a ligação é realizada por alguém estranho a vítima, ou quando precisa-se relatar um problema que não seja o de violência doméstica, como o caso do tráfico de pessoas. Assim, percebe-se que é um sistema difícil de ser alterado, que não consegue acompanhar as modificações constantes nos conceitos de violência e gênero (SILVA, 2015).

Conforme o escopo da violência foi se ampliando, como a maior atenção dada ao tráfico de pessoas, o sistema também foi alterado, e é nesse momento que a Central começa a receber ligações internacionais (SILVA, 2015).

A maior parte do serviço prestado pelo Ligue 180 é, conforme último balanço realizado, para prestar informações, ou seja, a maior demanda é pela indicação de serviços públicos de segurança, jurídicos e psicossociais que estão próximos às mulheres. Essas informações são atualizadas, inclusive, com a ajuda das próprias mulheres que ligam à Central (SILVA, 2015).

### 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nesta pesquisa, o Ligue 180 será caracterizado como um instrumento de ação pública. O que se pretendeu descobrir são quais seus alcances e desafios enquanto instrumento. Foram estabelecidas as seguintes perguntas de pesquisa:

- 1 Qual contexto antecede a criação do Ligue 180?
- 2 Qual é a estrutura do Ligue 180?
- 3 De que forma as mudanças organizacionais da SPM afetaram o Ligue 180? Houve resistência e problematização dentro da SPM frente a essas mudanças?
- 4 Quais os atores e suas preferências e de que forma eles influenciaram e influenciam no Ligue 180?
- 5 De que forma as informações e estatísticas adquiridas através do Ligue 180 impactam na política de enfrentamento à violência contra a mulher?
- 6 Como acontecem os processos de encaminhamento e recepção de demandas cidadãs?
- 7 Como ocorre (e se ocorre) a articulação entre setores?
- 8 Como se dá a relação da ouvidoria da mulher e o Ligue 180?
- 9 Como se dá (e se existe) a relação/influência entre Ligue 180 e movimentos sociais?

Para responder as questões que o trabalho propõe, a pesquisa realizada foi de natureza qualitativa. Esse tipo de pesquisa tem um olhar amplo e integrado sobre os fenômenos, devendo o pesquisador ir a campo para apreender o contexto ao qual esses eventos acontecem. A pesquisa qualitativa ainda procura compreender “o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes” (GODOY, 1995, p.21). Assim, tentou-se observar a interação entre o Estado e sociedade a partir de técnicas de pesquisa que buscam entender o contexto em que o Ligue 180 está inserido, observando também a percepção dos envolvidos. Isso é imprescindível num contexto de um instrumento como o Ligue 180.

Segundo Gil (2002), as pesquisas podem ser classificadas com base em seus objetivos, podendo ser de natureza exploratória, descritiva ou explicativa. A presente pesquisa tem o objetivo exploratório, tendo em vista que a Central de Atendimento a Mulher é ainda pouco analisada.

As técnicas utilizadas para desenvolvimento da pesquisa se deram, portanto, por meio de análise documental e entrevistas. Ao final, uma análise sobre os dados é feita. A análise consiste em relacionar o fenômeno a outros fatores a fim de obter respostas para as questões propostas (LAKATOS, MARCONI, 2003). Assim, os dados encontrados foram relacionados às teorias acerca de instrumentos de ação pública, àquelas que tratam de participação social visando compreender a organização das interações estado/sociedade viabilizadas pelo Ligue 180, e também àquelas que tratam do relacionamento dentro do próprio contexto de órgãos governamentais.

### **3.1 Pesquisa Documental**

Na pesquisa documental foram consultadas tanto fontes primárias, quanto secundárias. Documentos primários são aqueles produzidos por quem de fato vivenciou o evento em estudo, já os secundários são aqueles desenvolvidos por pessoas que não estavam presentes no momento em que os eventos estudados ocorreram (GODOY, 1995).

Gil (2002) classifica as fontes primárias como “pesquisa documental”, enquanto nomeia as fontes secundárias de “pesquisa bibliográfica”. Em todo caso, foram examinados tanto documentos que receberam tratamento analítico quanto aqueles que não receberam análises.

Dessa forma, foram analisados documentos públicos, publicações administrativas gerais realizadas pela SPM, como relatórios, pesquisas e estudos desenvolvidos pela mesma, planos e políticas nacionais, regimento interno e estatísticas realizadas pelo Ligue 180, tais como os balanços, além de outras estatísticas externas, legislações envolvendo o tema da violência e também àquelas que envolvem as estruturas de governo. Ainda, livros, artigos, dissertações, teses e periódicos sobre o tema foram explorados.

A pesquisa revelou uma escassez de estudos que tratam especificamente da Central de Atendimento à Mulher, assim, foram encontrados poucos documentos, apenas um artigo e uma etnografia (BONETTI, PINHEIRO, FERREIRA, 2008; SILVA, 2015). O artigo encontrado é antigo, datado de cerca de oito anos atrás, e apenas caracteriza de forma geral a Central e apresenta alguns dos resultados encontrados nos balanços, o que o torna ultrapassado devido às diversas mudanças

que ocorreram depois desse período. Até mesmo os documentos disponibilizados online pelos órgãos governamentais não estão organizados e encontram-se, muitas vezes, desatualizados. Isso se deve também, ao contexto político ao qual a pesquisa foi realizada, no ano de 2016, em um momento de instabilidade e incertezas políticas, em que a responsabilidade pela Central migrou do extinto Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos, para o recém criado Ministério da Justiça e Cidadania.

### **3.2 Entrevista**

Outra técnica de pesquisa utilizada para obtenção de dados foram as entrevistas. Entrevista pode ser definida como “ um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional” (LAKATOS, MARCONI, 2003, p.195), ou seja, uma situação em que o pesquisador formula perguntas e o entrevistado responde, cara a cara (GIL, 2002).

Entre os objetivos de uma entrevista estão: a averiguação de fatos (que seria a verificação do conhecimento do entrevistado sobre o assunto), verificar as opiniões acerca desses fatos, descobrir os sentimentos e os planos de ação, além de compreender a conduta atual ou do passado e os motivos conscientes que levaram a determinadas opiniões, sentimentos, sistemas e condutas (LAKATOS, MARCONI, 2003).

No caso pesquisado, em que um dos objetivos busca compreender as relações entre Estado e sociedade no contexto do Ligue 180, a entrevista se torna uma técnica de grande importância, primeiro porque as fontes documentais que tratam do Ligue 180 são insuficientes e pouco organizadas, segundo porque entrevistar atores chaves, como àqueles que trabalharam na SPM e no Ligue 180, é uma forma de compreender melhor o que é o Ligue 180, qual a sua configuração, qual a perspectiva desses atores acerca da Central, além de diversas outras questões que só seriam possíveis de se obter por meio de entrevistas. Por meio desta técnica foi possível entender, por exemplo, qual o envolvimento das atrizes estatais com a causa feminista e suas relações com movimentos sociais.

A escolha das entrevistas se deu levando-se em consideração a relevância do ator para os objetivos propostos. Assim, foram realizadas entrevistas

semiestruturadas em profundidade com atrizes chave que participaram da construção do Ligue 180 e de sua implementação. Com o perfil de todos os entrevistados foi possível cobrir quase todo o período de funcionamento do Ligue 180, desde 2005, até agosto de 2016.

Foram realizadas três entrevistas, em outubro de 2016. As três entrevistadas exerceram cargos de confiança na SPM, atuando em assessoria, coordenação ou direção de departamento diretamente vinculado à Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Todas as três entrevistadas já não atuam no Ligue 180. No caso de duas entrevistadas, as saídas da Secretaria de Políticas para Mulheres tiveram relação com a mudança de governo ocorrida em 2016.

As entrevistas 1 e 2 foram realizadas de forma presencial, com um roteiro de entrevistas semiestruturado de cerca de quarenta questões. Já a entrevista 3 foi aplicada via e-mail e em um formato reduzido. Os roteiros estão incluídos no anexo desta pesquisa. As entrevistas presenciais foram gravadas em áudio e transcritas. Além disso, o anonimato das entrevistadas foi assegurado. Após as transcrições, uma análise individual foi realizada, tentando compreender, de forma geral, o perfil da entrevistada, sua posição e relevância em relação ao objeto de estudo, as características gerais do Ligue 180, o fluxo de demandas da Central, a sua estrutura, a sua relação com as políticas de enfrentamento a violência, além da relação com movimentos sociais, sociedade e governo.

Foram feitas tentativas de entrevistas com atores que atualmente estão na Coordenação do Ligue 180, mas uma certa resistência foi encontrada, não sendo possível realizar as entrevistas a tempo de finalizar a presente pesquisa. Apesar disso, foi possível obter dados acerca do período de transição política.

## 4 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresenta as teorias utilizadas na análise da Central de Atendimento à Mulher, apresentando inicialmente o que são instrumentos de ação pública, para, em seguida, explorar a conexão entre Estado e sociedade. Escolheu-se lidar com a questão da participação social, por meio da abordagem chamada “Interface socioestatal”, bastante interessante para categorizar instrumentos tais como ouvidorias públicas. Sabe-se que a SPM conta com uma Ouvidoria distinta da Central de Atendimento Ligue 180. Entretanto, entende-se aqui que há inúmeros pontos de contato entre os serviços prestados e os processos em curso entre o objeto e uma Ouvidoria Pública. Dessa forma, será discutido o que é uma ouvidoria e qual seu papel enquanto mediadora socioestatal.

Será exibido o conceito de repertórios de interação Estado – Sociedade no Brasil, por se imaginar, como hipótese inicial, que, além de protestos e participação institucionalizada, exista, no âmbito do Ligue 180, a ocupação de cargos na burocracia e a política de proximidade, duas formas de vínculos entre sociedade e governo, peculiares no Brasil.

A noção de transversalidade da gestão complementa a discussão para analisar como ocorrem as relações intragovernamentais potencialmente promovidas pelo instrumento em foco.

### 4.1 Instrumentos de ação pública

Conforme Lascoumes e Le Galès (2007, 2012), os instrumentos de ação pública são mecanismos que vão organizar o relacionamento entre o poder público e a sociedade, mas, importante mencionar que nem sempre serão benéficos, pois podem apresentar alguns riscos à ação pública. Eles são formas condensadas de conhecimento sobre o controle social e da forma como é exercido. Além disso, instrumentos não são neutros, eles produzem efeitos próprios, independente do objetivo perseguido ou anunciado.

Dessa forma, “Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES, LE GALES, 2012, p.21). Ele ainda é um tipo peculiar de instituição, um dispositivo técnico que tem por finalidade

carregar o conceito da relação entre política e sociedade (LASCOUMES, LE GALES, 2007).

É considerável notar que a ação pública muitas vezes está organizada na estrutura governamental, mas não é a única situação possível, pois uma ação pública pode ser ordenada por outras entidades que não àquelas ligadas ao governo. No caso do objeto estudado, o Ligue 180, é um instrumento que faz parte da estrutura governamental.

As autoras Ollaik e Medeiros (2011), ao mencionar instrumentos governamentais, tentam entender como se organiza a gestão governamental para a implementação de políticas públicas, o que não deixa de ser uma forma de ação pública. Nesta perspectiva, ao invés de olhar as políticas públicas como um todo e dar ênfase na parte da formulação ou avaliação da política, o que é comumente feito pela academia, observa-se os diferentes instrumentos que estruturam a política (OLLAIK, MEDEIROS, 2011).

Ollaik e Medeiros (2011) chamam de “instrumento governamental”, “um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (OLLAIK, MEDEIROS, p.1945). Essas autoras partem da ideia de um instrumento que é governamental, mas que muitas vezes irá abranger outros meios que não o governo.

Apesar do Ligue 180 ser um instrumento que faz parte do governo, a ideia que Lascoumes e Le Galès (2012) trazem ao caracterizar “instrumento de ação pública”, explica melhor o fato de que instrumentos podem estar ligados a outras formas de organização da sociedade, do que quando o chamamos de “instrumento governamental”.

A vantagem de se estudar a instrumentação está no fato de que ela complementa as análises clássicas feitas sobre as organizações, os atores e suas representações, olhando para além dos objetivos das políticas públicas e das instituições. A partir dessa ótica, busca-se compreender porque determinado instrumento é escolhido e quais são os efeitos que essa escolha gera, como por exemplo, os impactos causados nas políticas públicas (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

A discussão em torno dos instrumentos pode ser observada desde os autores clássicos. Max Weber foi o primeiro a questionar os instrumentos, os caracterizando como técnicas de dominação. Michael Foucault também destacou a importância

deles quando os considerou procedimentos técnicos essenciais para governar (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

As transformações e o crescimento do Estado ao longo do tempo levaram a uma inovação nos instrumentos, onde foram se desenvolvendo e se diversificando. Em um Estado cada vez mais complexo, com uma ampla gama de atores, organizações, setores, estruturas, e diferentes relacionamentos em uma rede interligada, foi preciso realizar uma governança negociada. Nesse sentido também, com o aumento das demandas sociais, aliado as ideias de democracia e participação social, onde se observam cidadãos cada vez mais exigentes quanto a seus direitos, foi necessário flexibilizar a relação entre o Estado e a sociedade, assim, a inovação dos instrumentos foi indispensável para garantir um melhor funcionamento do governo (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

Os instrumentos podem ser classificados como do tipo legislativo e regulador, econômico e fiscal, de convenção e incentivo ou como informativo e de comunicação (LASCOUMES, LE GALES, 2007). O Ligue 180, caso estudado, é um instrumento do tipo de informação e comunicação.

Ao mesmo tempo em que são homogêneos podendo ser aplicados a diferentes políticas, os instrumentos possuem características e histórias diferenciadas que vão estar diretamente ligadas as suas finalidades. Se considerar que instituição significa “um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que governam as interações e comportamentos dos atores e organizações” (NORTH, 1990 apud LASCOUMES, LE GALES, 2012), os instrumentos podem ser também, considerados instituições, pois eles:

[...] determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas (LASCOUMES, LE GALES, 2012, p.23).

Por meio dos instrumentos é possível perceber uma série de mudanças que ocorrem nos Estados e governos, e também, as mudanças que ocorrem nas políticas públicas. Isso porque as mudanças nas políticas públicas geralmente ocorrem mais em seus meios do que em seus fins, pois é muito mais fácil atores negociarem sobre instrumentos do que discutir questões mais complexas, como os objetivos das políticas. Além disso, quando se opta por determinado instrumento,



gera-se impacto em quais serão os processos e seus resultados, assim, a escolha de instrumentos revela escolhas de políticas públicas e suas características. Ainda, a relação entre o governante e o governado também pode ser evidenciada a partir deles (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

Nesse sentido percebe-se que os instrumentos não são neutros. Um exemplo é que a escolha e gestão deles é feita por atores que nem sempre explicitam seus reais objetivos. Assim, não se pode abordar os instrumentos somente pela questão técnica, sem entender a questão política que os rodeia e considerar os atores que tem diversas preferências e visões de mundo, que estarão influenciando e tomando as decisões, e também determinando quais recursos podem ser utilizados e por quem (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

Ollaik e Medeiros (2011) ainda dizem que muitas vezes os instrumentos são escolhidos sem levar em consideração sua efetividade ou implementação, e que existem mimetismos e cópias, ou seja, os instrumentos seriam escolhidos de forma repetida, copiada.

No caso do Ligue 180, se revela como um instrumento de ação pública em um estado que estava cada vez mais preocupado com as questões sociais. A própria política de enfrentamento à violência, da forma mais bem estruturada, nasce em um governo que estava mais aberto à uma agenda social e às questões das mulheres.

Os instrumentos de ação também produzem seus próprios efeitos, e por isso que é fonte para saber a questão política que está por trás, afinal, as escolhas de instrumentos também são feitas baseadas em uma análise do impacto que eles vão gerar. Escolher onde se quer chegar, e o meio pelo qual se quer chegar, é uma escolha política. (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

São três os principais efeitos dos instrumentos. O primeiro é que os instrumentos criam efeitos de inércia, ou seja, eles podem ser resistentes a mudanças e podem ainda, alcançar uma etapa de problematização em que os atores discutem sobre os instrumentos e trabalham em comum. O segundo efeito é que o instrumento também produz representações daquelas questões que ele mesmo trata. O terceiro efeito produzido pelos instrumentos é que eles induzem a uma problematização particular da questão, ou seja, muitas vezes os instrumentos podem focar em algumas questões e acabar deixando de lado outras (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

Nesse contexto de relacionamento entre Estado e sociedade é essencial destacar o papel da produção e difusão da informação e de estatísticas realizadas pelos instrumentos, pois as informações operam em três níveis: na definição da agenda política, na formulação das políticas na medida em que ajuda a definir os objetivos e métodos e, por fim, para considerar outros aspectos além dos já trabalhados (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

Deste modo, a contínua produção e disseminação de informações fornecidas pelo Ligue 180 pode ajudar na construção das agendas nacionais na medida em que pode trazer a atenção para o tema da violência contra a mulher, orientar os métodos e objetivos das políticas, criar estatísticas e ajudar no mapeamento do perfil da violência, além de poder ajudar na descoberta de outros aspectos que ainda não foram identificados.

Quando se nota que os instrumentos não são neutros e também que eles produzem representações sobre suas próprias questões, é importante perceber que essa produção de informações e estatísticas, e as representações que são feitas através dessas estatísticas, vão gerar interpretações de mundo e ideias do que pode ser tomado por verdade (LASCOUMES, LE GALES, 2012). Dessa forma, a produção estatística pode moldar em grande medida as políticas públicas.

Assim sendo, o Ligue 180, enquanto ferramenta de produção de informação e estatística, pode gerar uma representação sobre a violência contra a mulher, e essa representação pode produzir verdades de como, por exemplo, está configurada essa violência, podendo moldar, a partir daí as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher, e também àquelas que consideram tais informações.

Ainda, a construção de índices, como os que envolvem o Ligue 180, é uma técnica que é muitas vezes significativa e comunicável, mas que muitas vezes traz controvérsias sobre a forma como é produzida e seus métodos de cálculo. Outro aspecto problemático é que a atual necessidade de informação rápida e voltada para o grande público pode deixar de fora muitas questões que com um rigor científico seriam indispensáveis. Além disso, as informações muitas vezes podem ser inteligíveis, tanto para o público quanto para os líderes, o que pode levar a grandes prejuízos (LASCOUMES, LE GALES, 2012).

## 4.2 Interfaces entre o Estado e a Sociedade

A abordagem da instrumentação entende o instrumento como um dispositivo técnico e social que organiza a relação entre o Estado e a sociedade. Enfatizando a análise do Ligue 180 como um instrumento de ação pública, é preciso destacar ainda mais a interação que ele media entre o Estado e a sociedade, pois conforme será discutido adiante, a sua própria construção se deu de forma negociada entre atores estatais e de movimentos sociais, e até mesmo sua atuação tem como finalidade se relacionar diretamente com o público para o qual se destina.

Para promover a melhoria das políticas públicas, é preciso que os cidadãos comuniquem suas preocupações, reclamações, demandas e preferências. Eles são importantes para exercer pressão sobre os gestores e ativar os mecanismos de sanção e controle (LAVALLE, VERA, 2010).

Nos últimos tempos tem-se presenciado uma maior interação entre o Estado e a sociedade. As instancias de participação e representação, além de mecanismos que visam a transparência da gestão e que buscam garantir direitos à cidadania e à informação vem se ampliando na América Latina (LAVALLE, VERA, 2010; PIRES, VAZ, 2012).

No Brasil, especialmente no período entre 2002 e 2010, houve crescimento da participação como método de gestão. Em 2010, mais de noventa por cento dos programas federais tinham algum tipo de canal de interlocução com a sociedade. Isso se deve às mudanças ocorridas na relação entre o Estado e a sociedade, principalmente após a redemocratização (PIRES, VAZ, 2012).

O Ligue 180 se apresenta neste contexto especialmente como um instrumento participativo e de garantia de direito à cidadania e informação.

Pires e Vaz (2012) destacam as lutas sociais por autonomia, as transformações ocorridas nas instituições nos últimos tempos e a busca por legitimidade na tomada de decisão como aspectos fundamentais para esse processo de participação da sociedade na condução do Estado.

#### **4.2.1 O conceito de interface socioestatal e as ouvidorias públicas**

O conceito de interface socioestatal complementa a discussão sobre instrumentos de ação pública ao exprimir a interação da sociedade na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas (PIRES, VAZ, 2012).

Essa interação da sociedade com as políticas públicas pode se dar de várias maneiras, a depender de qual política e qual interface é adotada. Como exemplo de tipos de interface socioestatal tem-se: os conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, o PPA participativo, as audiências públicas, consultas públicas, reuniões com grupos de interesses, os canais de comunicação como sites na internet, ações pontuais de divulgação de ação governamental e ainda, as ouvidorias (PIRES, VAZ, 2012).

Há estudos que ao tratar do conceito de participação social, analisam tipos específicos de instituições que frequentemente estão ligadas a participação ampla e estudam numa perspectiva homogênea da sociedade civil, não observando interesses diversos de agentes diversos. Já a interface socioestatal compreende não só o papel dos canais que estão instituídos no governo, como também quais são as influências e impactos dos diferentes canais, tanto para a sociedade quanto para a própria administração pública, noção que serve para o objeto estudado. Nesse sentido, podemos entender a interface como um espaço político, sujeito a negociações, conflitos, dotados de diferentes atores, e que geram implicações coletivas e individuais (PIRES, VAZ, 2012).

No conceito de interface socioestatal, temos as interfaces cognitivas, com um caráter de comunicação, e as interfaces políticas. As interfaces cognitivas podem ser de três tipos: a interface de contribuição, que é aquela onde a sociedade informa ao estado sua sugestão ou demanda, a interface de transparência, no caminho inverso, onde o estado informa à sociedade suas ações, e a interface comunicativa, em que ambos se informam mutuamente. Já a interface política pode ser do tipo mandatória, em que a sociedade é dirigente do Estado, a de transferência, em que o estado tem poder de controle sobre a sociedade e a interface de cogestão, em que as decisões são compartilhadas entre os dois atores (PIRES, VAZ, 2012).

Os canais de interface se diferenciam e alguns podem ter maior poder de decisão do que outros, que por sua vez, podem ter um poder mais informacional, servindo apenas como consulta, por exemplo (PIRES, VAZ, 2012).

Entende-se na pesquisa que o Ligue 180 é um tipo peculiar de interface socioestatal, e que foi fundada em relacionamento direto com a Ouvidoria da Mulher. A ouvidoria se caracteriza como uma interface do tipo comunicativa, pois ao mesmo tempo em que a sociedade demanda informações e ações por parte do Estado, o Estado informa suas ações às cidadãs.

Ouvidorias são instrumentos que buscam realizar os preceitos constitucionais, que sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os elementos que caracterizam a ouvidoria são a unipessoalidade, a magistratura da persuasão, a desvinculação do poder institucional, desvinculação político-partidária, além de mandato e atribuições específicas (LYRA, 2004). Com relação à ouvidoria:

[...] ela se apresenta como um autêntico instrumento da democracia participativa na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração. Este, através da ouvidoria, ganha voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, destarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo (LYRA, 2004, p.02-03).

Assim, ouvidoria é um espaço de interação entre o Estado e a sociedade, onde os cidadãos apresentam suas demandas (TEIXEIRA, SILVA, MERCHÁN, 2015). Mas elas não são apenas um canal entre Estado e sociedade, elas devem atuar como mediadoras entre os dois, almejando a mudança, tentando consertar os erros e promovendo a democracia e o acesso à administração (BRASIL, 2009, apud, CARDOSO JR, 2010).

O Ligue 180 não pode ser considerado uma interface tal qual uma ouvidoria, em que a sociedade demanda informações e ações do Estado e este informa as suas ações, pois, ainda que a Central tenha por objetivo principal informar os cidadãos sobre os serviços públicos disponíveis, ela não tem a obrigação de dar um feedback sobre as denúncias realizadas, tarefa que é atribuída a uma ouvidoria e que é dever, portanto, da ouvidoria da mulher.

Apesar do Ligue 180 distinguir-se da ouvidoria da SPM, é necessário entender o papel de uma ouvidoria, pois como visto, a Central nasceu em meio ao contexto da Ouvidoria da Mulher da SPM, e durante muito tempo manteve um relacionamento direto com a mesma.

### 4.3 Repertórios de interação Estado – sociedade

Na interação entre o Estado e a sociedade Brasileiros, existem algumas peculiaridades que não se verificam em outros países. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) trazem a ideia de repertório de interação para caracterizar essa particularidade brasileira de interação entre Estado-sociedade. As autoras analisaram repertórios de interação na experiência do governo Lula. Esse período é relevante para a pesquisa, pois é justamente à época em que a SPM e o Ligue 180, objeto da pesquisa, foram criados.

Repertórios são um conjunto de rotinas aprendidas, compartilhadas e realizadas por meio de um processo de escolha. Essas rotinas, que se traduzem em experiência prática e aprendizado cultural, influenciam a forma que a ação coletiva assumirá. Assim, repertórios são criações culturais que nascem através das lutas constantes e das respostas que recebem dos atores que tem poder. Essas rotinas e práticas são reproduzidas porque atores aprendem como fazê-las por meio de experiências passadas e também porque acabam as percebendo como formas legítimas de se organizar, mesmo que sejam ilegais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

As autoras verificaram que na época analisada, o próprio presidente eleito era ligado a movimentos sociais, e diversos cargos no governo foram ocupados por pessoas que, ou eram próximas, ou mantinham um relacionamento bem aproximado com esses movimentos. Isso representou uma inovação para a história de interação entre o Estado e a sociedade, trazendo novos padrões de comunicação e negociação informais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

No contexto brasileiro os movimentos sociais atuam também dentro do Estado, junto à atores públicos. Os atores sociais agem tanto dentro das organizações, defendendo bandeiras e buscando espaços participativos já formalizados, quanto protestando ou em outros tipos de encontros de negociação. Dependendo da política pública analisada, espaços formalizados podem ser mais utilizados que aqueles informais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

É preciso saber, portanto, não só como os movimentos criam laços de cooperação com o estado, mas também como eles buscam seus objetivos atuando dentro do aparato estatal. Eles estão dentro “tanto através de novas arenas participativas, como assumindo estrategicamente posições na burocracia,

transformando o próprio Estado em espaço de militância política” (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.331).

A abordagem apresentada pelas autoras mostra os atores do estado “como militantes e não apenas como engrenagens das burocracias” (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.328). Mas interessante destacar que essa mudança nas interações entre governo e sociedade não é equivalente a dizer que o acesso aos direitos de cidadania foi melhorado ou que os movimentos sociais foram atendidos e fortalecidos (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Assim, as autoras verificaram quatro rotinas comuns de interação entre Estado e sociedade no Brasil: protestos e ação direta, participação institucionalizada, política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Os protestos e ação direta são a demonstração da capacidade de mobilização de um movimento que está em busca de uma demanda e ocorre normalmente em forma de marcha. A participação institucionalizada é quando se usa canais de diálogos oficiais. Aqui, a participação costuma ser indireta e os atores do Estado conduzem o processo. No Brasil temos como exemplos o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências. (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

A política de proximidade são os contatos pessoais entre atores do estado e os da sociedade civil. Assim, interlocutores reconhecidos dos movimentos conseguem falar diretamente com atores estatais por motivos que variam muito, desde laço pessoal à posição na organização a que pertence. Por fim, a ocupação de cargos na burocracia seria uma das estratégias dos movimentos sociais, que, ao fazê-lo, podem ter mais oportunidade até para a política de proximidade, pois ficam mais próximos aos atores estatais, facilitando negociações (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Variações de experiências participativas em diferentes áreas de políticas públicas se devem a fatores como as diferenças entre o desenho institucional, o nível de organização da sociedade, os compromissos políticos e ideológicos dos atores envolvidos e também das dinâmicas internas das organizações, e por fim, dos repertórios de interação que se formaram ao longo da história em cada área de política pública (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Assim, para analisar o repertório de interação entre o Estado e a sociedade via Ligue 180, é necessário olhar para o desenho institucional que envolve esse instrumento, os movimentos sociais que se organizaram em volta dele, o compromisso político e ideológico dos atores, tanto os que estão dentro do estado quanto os da sociedade, além de analisar dinâmicas internas e de que forma os repertórios foram formados ao longo de sua história.

#### 4.4 Transversalidade da gestão

Além de entender como se dá o relacionamento entre o Estado e a sociedade, este trabalho tem por objetivo compreender como acontecem as relações dentro do próprio Estado, ou seja, entre o Ligue 180 e os demais órgãos do governo, para saber se existem, em que nível, como são e como se dão essas articulações. Isso é imprescindível devido a complexidade do tema da violência contra a mulher, onde o diálogo se faz necessário.

Brugue, Canal e Paya (2015) chamam os problemas complexos da sociedade de “*problemas malditos*” ou “*wicked problems*”. Para eles, a administração pública e as políticas públicas estão acostumadas a simplificar os assuntos e trata-los de forma setorial e já não estão conseguindo lidar com diversas questões, o que gera certa pressão na administração e, ao mesmo tempo, insatisfação pública:

Las administraciones están estructuradas y programadas para realizar de la mejor forma posible determinadas tareas bien delimitadas, pero caen en el desconcierto cuando se les reclama que diseñen programas de intervención sobre asuntos multidimensionales (BRUGUE, CANAL, PAYA, 2015, p.87).

Os autores dizem que é necessário aplicar soluções multisetoriais a esses problemas que são multidimensionais, e o caminho se dá através da gestão de relacionamentos e interações:

[...] Así pues, una administración inteligente sería aquella que se dedica, principalmente, a gestionar las relaciones, los contactos, las interacciones o, si se prefiere, que aborda los problemas multidimensionales con respuestas también multidimensionales (BRUGUE, CANAL, PAYA, 2015, p.88).

Neste contexto, as políticas públicas, que fazem parte da solução dos problemas, não devem ter um olhar setorial, mas sim abordar as questões de forma



integrada, sendo flexíveis e sabendo lidar e reagir às constantes incertezas e dinâmicas da sociedade. As políticas públicas não devem ser vistas como fórmulas prontas de resolução de problemas, não existindo, nesse sentido, uma melhor solução para os problemas, pois elas devem ser sempre discutidas entre vários setores. Para serem capazes de lidar com esses problemas, portanto, é necessário utilizar-se de muita comunicação e diálogo (BRUGUE, CANAL, PAYA, 2015).

Um conceito trazido pelos autores é o da transversalidade, que seria um contexto organizacional onde existe diálogo e interação entre as partes. Uma verdadeira rede organizacional, onde tudo se conecta. Como características, a rede deve incorporar variados atores no processo de definição e implementação de políticas, deve existir a interdependência entre eles para que se tenha necessidade de diálogo e negociação, além de uma relação de confiança onde se tenha regras bem definidas entre as partes e, por fim, autonomia. Assim, a transversalidade é a dinâmica que permite uma organização funcionar em rede, e para operacionalizar as dinâmicas transversais, são necessários quatro fatores chaves: objetivos (construídos de maneira conjunta), atores, fatores tangíveis (como processos e recursos) e fatores intangíveis (como confiança e liderança) (BRUGUE, CANAL, PAYA, 2015).

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, serão analisadas as diversas interfaces, relações e repertórios do Ligue 180 compreendendo que esse é um instrumento de ação pública. Assim, a primeira seção analisa a Central a partir de suas características enquanto instrumento para, em seguida, compreender como estabelece relações com a sociedade e com os órgãos de governo.

### 5.1 Ligue 180 enquanto instrumento de ação pública

São três os objetivos do Ligue 180: o empoderamento da vítima, por meio da prestação de informações e do encaminhamento aos órgãos da rede de atendimento, a possibilidade de denúncia dos agressores e, também, de denúncias de irregularidades dos órgãos ou servidores públicos da rede de atendimento à mulher.

O principal objetivo, segundo as Entrevistadas é o de empoderar as mulheres, e isso se faz através das informações que são passadas a elas. É um canal que permite que as vítimas de violência tenham acesso a informações e sejam encaminhadas à rede de atendimento à mulher. Assim, o Ligue 180 é um instrumento que mostra as vítimas que elas não estão sozinhas, e que o Estado disponibiliza serviços públicos e gratuitos. Conforme a Entrevistada 2, é para a vítima “entender que existe uma rede de serviços, que o estado está preocupado, que ele mete a colher sim, que tem toda uma estrutura que ela pode usufruir” (ENTREVISTADA 2). Dessa forma, ele é um elo de ligação com o Estado, onde as vítimas, ou aquelas pessoas que pretendem ajuda-la, descubrem o que fazer em cada situação de violência apresentada.

Esse primeiro objetivo, e a fala da entrevistada quando diz que o estado mete a colher, se referindo ao ditado popular “em briga de marido e mulher, não se mete a colher”, mostra o maior envolvimento do Ligue 180 com a violência doméstica, porque o próprio instrumento percebe a violência cometida por parceiros íntimos como aquele tipo de violência mais frequente. De qualquer forma, o empoderamento às mulheres é necessário até mesmo em situações de violência cometida por estranhos, pois a nível cultural, a vítima, fragilizada, pode deixar de fazer uma denúncia.

O segundo objetivo, porém mais recente, é o da denúncia. Implementado a partir de 2014, apesar de informalmente a Central já receber e tratar de algumas denúncias antes, é feito um encaminhamento dos relatos para os órgãos de segurança pública responsáveis. Para as entrevistadas, esse não é, ou pelo menos ainda não, o objetivo principal, pois o objetivo maior, é o de fortalecer a vítima, a encaminhando para um serviço psicossocial, com o propósito de que o ciclo de violência se encerre. Essa é a ideia proposta pelas políticas de enfrentamento a violência, que entendem que não adianta apenas o combate direto à violência, pois prender um agressor encerra a violência somente por um período determinado. Se não for feito um trabalho em vários níveis, depois de solto, o agressor pode ainda se relacionar com outras mulheres e, as vítimas, depois de sair de um relacionamento (isso caso a violência seja doméstica), vai se relacionar com uma outra pessoa. Assim, é necessária a prevenção, o combate e o atendimento. Como elucidado pela Entrevistada 2 “prender o agressor não é uma política pública”. Ainda, como dito, mesmo em situações de violências em que o agressor não tem vínculo afetivo com a vítima, o empoderamento e a transversalidade se faz necessário. Porém, nesses casos, o acesso à denúncia se torna um objetivo primordial.

O terceiro objetivo, marcado pelas entrevistadas como essencial, é o objetivo de apoio do Ligue 180. Isso porque parte da hipótese de que os serviços de atendimento espalhados pelos país, ou até mesmo os serviços de atendimento especializados na mulher, sejam eles delegacias, juizados ou qualquer outro órgão público, muitas vezes não dão a assistência necessária à mulher. Segundo a Entrevistada 2, quando uma pessoa Liga no 180 e se informa sobre o que precisa fazer e quais medidas tomar, ela já chega nos órgãos do sistema público munida de informações que evitam que negligências aconteçam:

Quando você vai num órgão público, numa delegacia, numa audiência, num juizado, se você não sabe muito dos seus direitos, fica mais fácil de você ser manipulada, então a ideia é que ela já saiba o que funciona, para ela já chegar na delegacia e falar, eu quero a medida protetiva, quero que ele fique longe de mim, para quem atender já saber que ela já sabe algo (ENTREVISTADA 2)

O Ligue 180 ainda carrega uma ideia de regulação na medida em que os cidadãos encontram na Central espaço para fazer denúncias sobre irregularidades dos órgãos ou servidores públicos. Esse é o espaço denominado “Reclamação,

Elogio e Sugestão”. Ao realizar a reclamação, ela é encaminhada às autoridades competentes para que sejam realizadas as devidas responsabilizações.

Nesse sentido, pode-se dizer que, para aquele tipo de violência cometido por parceiros íntimos à vítima, o ponto alto do Ligue 180 está em seu poder de possibilitar assistência, empoderamento e encaminhamento psicossocial. Já para àqueles casos diversos, cometidos por estranhos à vítima, a possibilidade de denúncia e de recebimento de respostas sobre sua demanda, é a questão de grande relevância. Já a capacidade de poder apontar falhas na administração pública, é uma importante ferramenta que serve para qualquer cidadão que não tenha recebido um tratamento adequado.

Ao observar os objetivos do Ligue 180, percebe-se que ele pode ser definido conforme a descrição de instrumento de ação pública proposta por Lascoumes e Le Galès (2012). Ele é ao mesmo tempo técnico e social, pois enquanto utiliza todas as ferramentas necessárias em sua central de atendimento, lida com questões sociais, de violência contra a mulher. Ainda, carrega a ideia de regulação pois, fornece ao usuário a chance de poder informar irregularidades sobre os órgãos do governo que, posteriormente serão encaminhados e investigados.

Isso colabora também com a ideia retratada pela Entrevistada 2, que descreveu o Ligue 180 como um instrumento “híbrido”, pois ao mesmo tempo em que possui uma estrutura de *Call Center*, devendo seguir as normas e legislações desse setor, presta um atendimento social. Este é inclusive, um dos maiores desafios enfrentados em sua implementação, segundo a Entrevistada. Um exemplo destacado por ela, foi o fato de que, no início do Ligue 180, percebeu-se a necessidade de apoio psicológico para as atendentes da Central, que lidam diariamente com situações de violência, mas o contrato com um *Call Center* não previa esse tipo de serviço. Foi preciso então fazer diversas adaptações ao longo do tempo. No serviço prestado pela Central, é necessário também, fazer uma capacitação junto as atendentes a todo momento, pois o tempo inteiro surgem novas questões acerca da violência, como por exemplo os que envolvem mudanças na legislação, ou temas novos que iam surgindo como os de tráfico de pessoas.

O Ligue 180 é ainda um verdadeiro exemplo quando se pensa no instrumento de ação pública enquanto revelador de escolhas políticas. Optar por um instrumento como esse, demonstra uma preocupação com a violência específica contra a mulher.

O Estado poderia ao invés disso, escolher uma abordagem mais ampla para tratar da violência, por exemplo.

Como descrito nos capítulos anteriores, todo o contexto, tanto internacional quanto brasileiro, foi se desenhando no sentido de maior abertura ao tema da violência contra a mulher nas agendas de governos. O Ligue 180 nasceu e ganhou espaço em um Estado que se preocupava cada vez mais com as questões sociais. Quando se tem uma mudança de governo em 2002, ao mesmo tempo em que vinha ocorrendo um forte *advocacy* feminista dos movimentos, que demandavam uma solução para o problema da violência contra a mulher, é que se abre espaço para que fosse criada, em 2003, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, vinculada à Presidência da República, e mais tarde, em 2005, o Ligue 180. Ainda nessa alçada, pode-se perceber uma maior abertura dos canais de diálogo com o Estado, que possibilitaram que essas demandas fossem ouvidas e implementadas. Essa relação entre o governante e o governado que pode ser observada por meio do instrumento Ligue 180, será também evidenciada na seção que trata das interfaces socioestatais.

As políticas para as mulheres e, conseqüentemente, a Central de Atendimento à Mulher, foram espaços que desde sua criação só vinham crescendo, até que em 2015, ainda no governo Dilma, sofreram cortes orçamentários por meio do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, alterado pelo Decreto nº 8.580 de 27 de novembro de 2015. Além disso, a violência contra a mulher era vista até então, como um problema complexo, que deveria abarcar prevenção, combate e atendimento, sendo o Ligue 180, parte de uma rede de atendimento. Após a crise política pela qual passou o país, em que a presidenta sofre *impeachment* e um novo presidente assume o comando do governo no segundo semestre de 2016, a SPM perde mais ainda sua força institucional, passando de Ministério para uma Secretaria Especial subordinada ao Ministério da Justiça e Cidadania.

Quando questionada sobre como a mudança de governo afetou a Central, a Entrevistada 1 informou que até a presente data, falava-se em redução do orçamento e houveram cortes de pessoas na Coordenação do Ligue 180, que ficou inclusive, sem coordenadora. Além disso, após diversos casos polêmicos envolvendo violência e violência contra a mulher no último ano, o novo governo anunciou a criação de um núcleo de combate à violência contra a mulher, vinculado ao Ministério da Justiça e Cidadania:

O núcleo irá solicitar ainda a criação de um departamento dentro da Polícia Federal, para contribuir com a **repressão** da violência contra a mulher. Além disso, o ministro anunciou que verbas serão realocadas para a compra de horas de descanso de **policiais locais, para fortalecer o patrulhamento e investigação em áreas onde há maior número de casos de violência de gênero e medidas restritivas**, como as definidas pela Lei Maria da Penha (PORTAL BRASIL, 2016, grifo meu)

Lascoumes e Le Galès (2012) entendem que as mudanças nas políticas públicas muitas vezes acontecem por meio dos instrumentos, porque estes são mais fáceis de serem negociados do que a discussão sobre questões amplas, como os objetivos das políticas. Em uma análise inicial, pode-se dizer que, o anúncio de um novo núcleo para coordenar as ações de combate à violência contra a mulher proposto pelo governo, demonstra a princípio, ou um despreparo e desconhecimento com relação a como se dá a violência contra a mulher e quais as formas mais adequadas para o enfrentamento apontadas pela academia, e também, um desconhecimento de como se configura a política atual de enfrentamento a violência, que já estrutura ações, colocando-as a cargo da SPM, ou, uma mudança de instrumentos intencional, que altera a lógica de enfrentamento da violência contra a mulher para uma abordagem mais combativa da política, que foca em delegacias especializadas, polícia ostensiva e punição, deixando de lado os trabalhos já existentes.

Acerca das mudanças de instrumentos Lascoumes e Le Galès (2012) dizem que:

Para as elites governamentais, o debate sobre os instrumentos pode ser uma máscara de fumaça útil a dissimular objetivos pouco honestos, a despolitizar questões fundamentalmente políticas, para criar um consenso mínimo de reforma com base em uma aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos efeitos são sentidos ao longo do tempo (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, p.31)

Dessa forma, a criação de um novo instrumento para lidar com a violência contra a mulher, pode ser, antes causada pela necessidade de um *feedback* à população que, frente a casos polêmicos de violência estava preocupada e buscava respostas do Estado, ao mesmo tempo em que se viu uma oportunidade de publicidade governamental, do que preocupações legítimas com a efetividade das políticas públicas. Mas essa questão, que ainda é incipiente, indefinida e que gera

questionamentos sobre como ficam todas as políticas já estruturadas de violência contra a mulher, ainda não pode ser analisada em profundidade devido ao seu caráter recente.

A questão das mudanças nos instrumentos nos leva a hipótese de que os instrumentos produzem seus próprios efeitos, e que o primeiro efeito produzido por eles são àqueles de inércia, onde, em situações de mudança, estes seriam resistentes. Nesse sentido, há de se considerar que um núcleo para lidar com questões de violência contra a mulher no Ministério da Justiça e Cidadania, não exclui nem interfere necessariamente nas funções atribuídas ao Ligue 180, que, inclusive, continua existindo e operando, mesmo que com uma equipe de coordenação reduzida. Porém, não se sabe ainda até que ponto ele é resistente e sobreviverá às mudanças políticas e de governo, onde já parece sofrer uma estagnação.

O segundo efeito promovido pelos instrumentos é que ele elabora uma representação da questão ao qual ele mesmo trata. O Ligue 180, é colocado e definido pelo governo como uma ferramenta que produz uma base de dados que serve para toda a política de violência contra a mulher. As estatísticas sobre violência produzidas pela Central, que no caso se apresentam na forma dos balanços ou relatórios, são derivadas do banco de dados, que por sua vez são gerados por meio do SIAM. Além disso, essas estatísticas dependem da análise e dos modos de interpretação dos gestores. Ainda, quando o Ligue 180 cria estatísticas acerca da violência, origina uma representação da própria violência contra a mulher, da qual ele aborda. E isso é reforçado quando essas estatísticas servem de base para as políticas públicas.

Apesar da Central não produzir, sozinha, todos os índices de violência, e como informado pela Entrevistada 1, as análises ainda são baseadas em outros índices, como o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2012), ela possui posição estratégica para disseminação e utilização dos dados, sendo, portanto, importante mencionar o cuidado que é necessário ter no momento de desenvolvimento das técnicas de coleta, análise e divulgação dos dados do Ligue 180. Conforme Lascoumes e Le Galès, as estatísticas ainda “estruturam o espaço público impondo categorizações e criando pré-formatações dos debates muitas vezes difíceis de serem questionados” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, p.37).

Outro ponto é que os instrumentos não são neutros, eles são dotados de valores e são alimentados por uma interpretação do social e das noções do modo de regulação previstos (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). A característica da não neutralidade dos instrumentos pode ser percebida na forma como o SIAM foi criado, muito voltado para a violência doméstica. Ele é um sistema que foi elaborado através da perspectiva social, e mais precisamente da perspectiva da violência contra as mulheres, dos atores que participaram do seu processo de construção. Assim, apresenta alguns entraves, pois todo o programa foi modelado através da ótica de tais atores e também da influência de todo o contexto da Lei Maria da Penha da época. As dificuldades envolvendo o SIAM é uma questão levantada pela Entrevistada 1 e Entrevistada 2, e também já mostrado por Silva (2015) que dizem que a ferramenta de coleta de dados da Central, é um grande desafio e um dos pontos que mais se almeja modificar e melhorar.

As estatísticas do Ligue 180 já são difíceis de alcançar, pois a Central lida muitas vezes com vítimas que não estão dispostas ou não estão em condição de responder a todo um questionário que servirá de base para os dados de violência. Outra dificuldade é a de que ele não acompanha as mudanças que ocorrem neste fenômeno complexo da violência. Hoje, por exemplo, o sistema não faz o encaminhamento e recebimento de denúncias, isso é feito de forma manual pela retaguarda. Ainda, foi preciso melhorar as técnicas de coleta de dados ao longo do tempo, tanto pelo fato dele ter sido produzido inicialmente com o foco da violência doméstica, quanto pela característica de ser um instrumento novo, nunca antes executado pelo governo brasileiro, não tendo assim exemplos anteriores que pudesse se basear, o que leva a vários aprendizados e correções de rumo no caminho.

Deste modo, é de extrema importância o investimento em um método de coleta de dados que seja efetivo, pois as informações e estatísticas advindas do SIAM levam ao desenvolvimento de uma descrição do social, uma categorização da situação de violência que é abordada. E, se a própria ferramenta que manipula os dados não é efetiva, não existe a possibilidade de render bons resultados nas políticas públicas.

Conforme Lascoumes e Le Galès (2012) os instrumentos, quando produzem informações e estatísticas, agem em três níveis da política. O primeiro deles é na definição da agenda política. Quando os dados da Central mostram um número cada



vez maior nos relatos de violência contra a mulher, reforçam a necessidade do problema fazer parte da discussão política do país. O segundo nível, é na formulação, porque ajuda a definir objetivos e métodos. Isso é descrito pelo próprio governo quando diz que a Central é base para formulação de políticas. Além disso, quando se obtém, por meio do Ligue 180, dados sobre a violência contra a mulher, pensa-se as políticas de enfrentamento à violência com base nestes. Um exemplo a ser citado, é que, conforme o último balanço divulgado pela SPM em 2015, a maior parte das vítimas de violência são negras ou pardas, isso leva a um planejamento das políticas com enfoque em raça, para posteriormente traçar ações específicas a esse grupo. Na própria análise produzida pela SPM em seu balanço divulgado de 2015, ela menciona:

Em 2015, do total de atendimentos, 63.090 foram relatos de violência, dos quais 58,55% foram cometidos contra mulheres negras. **Esses dados demonstram a importância da inclusão de indicadores de raça e gênero nos registros administrativos referentes à violência contra as mulheres** (BRASIL, 2015b, grifo meu).

Outro exemplo a ser citado é que o balanço da Central contabilizou que, em cerca de 29% dos relatos de violência do ano de 2015, foi percebido um risco de morte para as vítimas, colaborando com a importância da Lei do Feminicídio promulgada em 2015 (BRASIL, 2015c). Não se sabe ao certo qual a relação entre os dados produzidos pela Central e a formulação da lei, e esse não é o propósito de investigação da pesquisa, mas essa seria uma relação possível.

Apesar destes exemplos, a Entrevistada 1 não enxerga uma relação muito direta entre a formulação de políticas e os dados do Ligue 180. Para ela, os dados são mais uma forma de dar um aval para a sociedade, para mostrar que o serviço está funcionando, ou seja, funciona mais como controle social, do que de fato para formular políticas e programas.

O terceiro nível em que as estatísticas produzidas pelo Ligue 180 agem, é quando elas ajudam a identificar outras questões além das já conhecidas e trabalhadas. Nesse sentido, o Ligue 180 serviu para constatar e confirmar aspectos da violência que já vinham sendo apontados por outras pesquisas ou que apenas se considerava que eles existiam, mas não se sabia de que forma aconteciam, nem qual era a frequência. Esse é o caso, por exemplo, da presença dos filhos nas situações de violência doméstica. Já se imaginava que eles pudessem sofrer os

reflexos da violência, mas, o Ligue 180 mostrou, segundo balanços e segundo a Entrevistada 2, que essa é uma realidade que se manifesta de forma mais regular do que se pensava. Em 2015, 80,42% dos filhos das vítimas presenciaram ou também sofreram a violência. Isso é um número muito alto, ainda mais considerando que 77,83% das vítimas possuíam filhos (BRASIL, 2015b). Esse era um dado desconhecido e que também serve para a formulação de políticas, que a partir dessa informação pode passar a considerar em seu escopo e rede, o atendimento aos filhos das vítimas.

A Entrevistada 2 ainda aponta para a questão do tráfico de pessoas, que se imaginava ser algo que acontecia apenas fora do Brasil, mas a Central mostrou que a rede de aliciamento já começava no Brasil, e que existiam diversos casos de tráfico interno.

Pela central foi possível identificar também que são as mulheres as que mais falam e denunciam a violência, mesmo quando quem faz a denúncia não é a vítima. No ano de 2015 as mulheres foram responsáveis por 80,55% das denúncias. Para a SPM “esses dados demonstram que ainda temos uma jornada para o envolvimento social de todas e todos na tolerância zero à violência contra as mulheres” (BRASIL, 2015c, p.04), algo que já podia ser imaginado, mas que o Ligue 180 confirmou. Isso já colabora também no nível de formulação de políticas, que devem colocar em seu escopo o incentivo para que os homens denunciem.

Outro aspecto desmistificado pelo Ligue 180, é o de que as vítimas de violência doméstica dependem financeiramente do agressor. No balanço de 2015, apenas 34,67% das vítimas de violência disseram depender financeiramente (BRASIL, 2015b).

O Ligue 180 serve, por outro lado, como forma de avaliação de políticas. Um dos eixos do programa “Mulher, Viver Sem Violência” é o atendimento às mulheres do campo e floresta por meio de unidades móveis que levam serviços especializados às mulheres em situação de violência que se encontram no campo, floresta e águas, e conforme Entrevistada 1, o número de mulheres rurais atendidas pelo Ligue 180 aumentou ao longo do tempo. De acordo com o balanço de 2014, esse número foi quadruplicado em relação ao ano de 2013 (BRASIL, 2014b). Isso mostra uma efetividade das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, que já vinham dando ênfase às questões das mulheres rurais. (BRASIL, 2011a; 2013b).

Outro efeito dos instrumentos que pode ser facilmente percebido no Ligue 180, é que eles levam a uma problematização particular da questão, focando em uma coisa e deixando de lado outras. O Ligue 180, que deveria tratar da violência contra a mulher no geral, dá um enfoque e importância muito maior à questão da violência doméstica, do que para outros tipos de violência. Isso se deve ao contexto de discussão da Lei Maria da Penha, aliada a uma grande demanda por esse tipo de violência. A respeito da Lei Maria da Penha, a Entrevistada 2 diz:

Acho que o único defeito é que ela é de violência doméstica contra a mulher, então tráfico [de mulheres], por exemplo, não cabe. Não sei se é um defeito, é porque foi uma escolha. [...] No âmbito doméstico que as mulheres mais morrem, então foi feita uma lei pra tratar de uma questão que estruturalmente impacta em toda a sociedade, aí claro, você tem o estupro de rua por desconhecido, mas são coisas eventuais. Nesses casos não existe o estupro todo dia, por um desconhecido diferente. Agora, pelo companheiro a mulher apanha todo dia (ENTREVISTADA 2).

A Entrevistada 1 menciona que esse foco acaba muitas vezes levando a uma especialização das atendentes nesse tipo de violência:

A central trabalha com qualquer tipo de violência contra a mulher, mas a maior demanda é violência doméstica, então acaba que as atendentes se especializam mais, e talvez deem mais importância a questão da violência doméstica, porque é a maioria mesmo, a maioria dos casos (ENTREVISTADA 1)

Se por um lado a demanda pela violência doméstica é a maior, por outro, o próprio Ligue 180, e o próprio enfoque que o Estado e a sociedade dá a esse tipo específico de violência, reforça um ciclo em esse tipo de violência é a mais percebida e comentada. Não que a violência doméstica não exista, ela está presente, é urgente, evidente, e é um fato comprovado pelos diversos estudos e pelo próprio instrumento. Mas, a violência contra a mulher, em todas as suas complexidades, e como mostrado pela história, é uma questão que nem sempre foi notada. Em muitos casos ela era culturalmente aceita, e, ao longo das últimas décadas o Estado e a Sociedade souberam como se dava a violência doméstica, conseguindo transmitir às pessoas o que era isso, permitindo que elas reconhecessem e denunciassem.

Quando se discute e se a mostra à sociedade o que é a violência doméstica, o que é a violência contra a mulher, os relatos de violência tendem a aumentar. E

isso é o que se verifica na prática, em que é cada vez maior o número de relatos e denúncias desse tipo. Não porque a violência tenha aumentado, mas sim porque o reconhecimento dela aumentou. E a hipótese que se coloca é a de que, ao focar muito na questão da violência doméstica, outros tipos de violência mais difíceis de identificar, ou ainda pouco comentados, acabam em segundo plano e deixam até mesmo de ser reconhecidas pelas vítimas. Consoante com Lascoumes e Le Galès (2012):

A obrigação da informação atualmente existente induz a uma esquematização da questão, na medida em que **as dimensões mais controversas, os fenômenos minoritários, dificilmente encontram seu lugar em uma informação formatada para o grande público**. Trata-se de sensibilizar e, se possível, de alertar a fim de modificar as representações e as práticas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, p. 36, grifo meu)

Nesse sentido, se considerar que uma agressão física geralmente é antecedida de violência psicológica e que esta é mais difícil de ser percebida (SILVA, COELHO, CAPONI, 2007) e que ainda, conforme último balanço de 2015, a violência física correspondia a 50,15% dos relatos de violência enquanto a psicológica 30,33%, pode-se dizer que existem formas de violência menos percebidas, e, portanto, menos relatadas que outras. A violência moral, correspondeu a 7,25% dos casos e a patrimonial 2,10%, segundo balanço de 2015 (BRASIL, 2015c). Estes são exemplos de violência que talvez sejam mais frequentes do que os relatos mostram.

Isso pode ser verificado também quando a Entrevistada 2 menciona o fato de que houve uma procura muito maior com relação ao tráfico de pessoas na Central, quando, na época se passava na TV uma novela que tratava justamente do tema de tráfico de pessoas.

Mas o balanço aponta para uma possível mudança deste quadro, e talvez, uma maior conscientização da população acerca de diversas formas de violência. Em 2014 os casos que não estavam relacionados à violência doméstica e familiar somavam 9,01%, ao passo que em 2015 esse número subiu para 13,44% (BRASIL, 2015c), ou ainda, o número de cárcere privado aumentou 50% em 2014, com relação a 2013 (BRASIL, 2014b). Apesar dessa comparação, é necessário um estudo comparativo mais aprofundado para análise dessa mudança.

Por fim, como já mencionado, a necessidade de informação rápida e voltada para o grande público pode trazer alguns prejuízos, e é importante mencionar o papel da mídia nessa propagação.

A Central 180 classifica o atendimento realizado por ela em sete categorias diferentes: relatos de violência, elogio, informação, reclamação, serviço, sugestão e telefonia.

**Tabela 1 – Quantidade por tipo de atendimento realizado pelo Ligue 180 entre 2006 e 2015**

TIPO DE ATENDIMENTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Relatos de violência	12664	20046	24759	40857	108171	75012	88685	66507	52957	63090	552748
Elogio		301	479	806	519	885	302	352	374	739	4757
Informação	7035	65707	141704	209910	164214	199003	270084	196866	156268	250905	1661696
Reclamação	971	896	1959	2774	6024	3399	3983	3193	2481	2966	28646
Serviço	25201	64717	61528	76810	124192	98148	128256	106860	77514	61272	824498
Sugestão	552	132	165	420	1762	320	818	240	202	147	4758
Telefonia		52715	40618	70152	327996	290309	240340	158693	195309	255743	1631875
<b>TOTAL</b>	46423	204514	271212	401729	732878	667076	732468	532711	485105	634862	<b>4708978</b>

Fonte: e-SIC/SPM (2015)

Nota: Dados de 2006 referente ao período de abril a dezembro, e dados de 2015 referente ao período de janeiro a outubro.

Os relatos de violência são atendimentos que, a partir de 2014 puderam ser transformados, ou não, em denúncia. Os elogios, reclamações e sugestões são referentes aos serviços públicos. As informações, são aquelas passadas aos cidadãos acerca da violência, e o serviço, é quando as cidadãs são encaminhadas aos serviços da rede de enfrentamento a violência. Por fim, a categoria de telefonia são os encaminhamentos para outros serviços de tele-atendimento. A proporção de cada serviço com relação ao número total de atendimentos realizados de 2006 a 2015 pode ser examinada na tabela a seguir:

**Tabela 2 –** Porcentagem dos serviços em relação ao número total de atendimentos, entre 2006 e 2015

<b>TIPO DE ATENDIMENTO</b>	<b>% do Total</b>
RELATOS DE VIOLÊNCIA	11,74%
ELOGIO	0,10%
INFORMAÇÃO	35,29%
RECLAMAÇÃO	0,61%
SERVIÇO	17,51%
SUGESTÃO	0,10%
TELEFONIA	34,65%

Fonte: e-SIC/SPM (2015)

Nota: Os dados de 2006 foram computados a partir de abril e os dados de telefonia deste ano não estão disponíveis. Os dados de 2015 são referentes ao período de janeiro a outubro

Chama a atenção o serviço de “telefonia” da tabela acima. Esse serviço representou 34,65% do total de atendimentos da Central, isso sem contar o ano de 2006, em que esse serviço não foi contabilizado. Assim, esse é o segundo serviço mais procurado na Central, ficando atrás apenas do serviço de prestação de informações. Isso demonstra uma grande quantidade de pessoas que “buscam” o serviço da Central para serem encaminhadas a outros serviços de telefonia. Na tabela a seguir, podemos ver em detalhes quais são os números para os quais os usuários são encaminhados:

**Tabela 3 – Encaminhamentos do serviço de telefonia entre 2007 e 2015**

TELEFONIA	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015**	Total	% do Total
AUXÍLIO À LISTA - 102	6172	5830	5110	39505	33223	28402	10221	11805	20194	160462	9,82
OUTROS	2825	2102	25420	64192	15955	0	0	0	0	110494	6,76
DISQUE IDOSO	1121	1246	1667	2031	304	0	0	0	0	6369	0,39
DISQUE 190 - POLÍCIA MILITAR	27508	17425	24163	135792	134325	115965	77547	94191	122641	749557	45,88
DISQUE 100 - SDH	8434	8235	7371	30821	30322	31038	26884	30809	31715	205629	12,59
DISQUE 197 - POLÍCIA CIVIL	0	0		21053	33414	27690	18648	27003	32229	160037	9,8
DISQUE 192 - SAMU	2187	1606	2329	14471	21695	17760	10434	15477	25900	111859	6,85
DISQUE 193 - BOMBEIROS	2050	1179	1191	11803	11641	8992	5223	6613	9422	58114	3,56
DISQUE 136 - SAÚDE	0	0	0	2645	0	2465	2220	2628	3744	13702	0,84
DISQUE SAÚDE - 0800-611997	1309	969	994	0	1987	0	0	0	0	5259	0,32
DISQUE 158 - MINISTÉRIO DO TRABALHO	396	457	220	1136	1589	1301	2368	2239	3333	13039	0,8
DISQUE 194 - POLÍCIA FEDERAL	0	0	0	0	1018	1435	1038	1325	1212	6028	0,37
MDS BOLSA FAMÍLIA	0	0	0	0	1042	1967	1125	944	1489	6567	0,4
WWW.SPM.GO V.BR	0	871	2764	3593	2696	1770	1119	844	1807	15464	0,95
DISQUE 135 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	268	298	275	620	636	901	1215	788	974	5975	0,37
DISQUE 151 - PROCON	0	0	0	0	195	368	355	361	546	1825	0,11
SPM SOLICITAÇÃO DE MATERIAL	0	0	0	282	255	187	210	171	190	1295	0,08
SPM IMPRENSA	445	400	354	52	12	99	90	111	347	1910	0,12
<b>TOTAL</b>	<b>52715</b>	<b>40618</b>	<b>71858</b>	<b>327996</b>	<b>290309</b>	<b>240340</b>	<b>158697</b>	<b>195309</b>	<b>255743</b>	<b>1633585</b>	<b>100,01</b>

Fonte: e-SIC/SPM (2015)

Nota: \*Dados de 2007 referentes ao período de junho a dezembro.

\*\*Dados de 2015 referentes ao período de janeiro a outubro.

Esta tabela mostra que a maioria do atendimento de telefonia serve para encaminhamento à serviços de urgência e emergência, tais como Polícia Militar (45,88%), SAMU (6,85%) e Bombeiros (3,56%).

Assim, dentre todos os tipos de serviços prestados pela Central (relatos de violência, elogio, informação, reclamação, serviço, sugestão e telefonia) o serviço de telefonia, que é o encaminhamento das ligações para outros números, tem uma alta demanda, e a maior parte dessa demanda é por serviços de urgência e emergência. Ou seja, grande parte das pessoas que ligam na Central são direcionadas aos serviços de urgência e emergência.

Mas porque esse tipo de atendimento é frequente, se a “transferência” de ligações não é um objetivo do Ligue 180? A hipótese que o trabalho coloca é a de que grande parte da população enxerga a Central de Atendimento à Mulher como um serviço de urgência e emergência, afinal, se um indivíduo presencia uma situação de violência e deseja tomar alguma providência, ao discar 180 ele espera que algo seja feito. Caso soubesse e desejasse ligar para a polícia, ele próprio o faria, até porque a Central não transfere diretamente as ligações, apenas informa o número para que a própria pessoa ligue.

Mas porque as pessoas têm uma visão equivocada do serviço? A entrevistada 2 diz que “como era um telesserviço, todo mundo relacionava com disque denúncia, e por muito tempo ele não foi, ele se tornou um disque denúncia em 2014” (ENTREVISTADA 2). Além disso, a visão do serviço se deve ao que Lascoumes e Le Galès (2012) disseram sobre o poder que as informações tem, em que a necessidade de informação rápida e voltada para o grande público deixa de fora questões, como no caso, não divulgar que é um serviço de informação, empoderamento e reclamação dos serviços públicos, para dar lugar a uma divulgação equivocada, que pressupõe a ideia de um serviço de denúncia (só começou a ser em 2014) ou até mesmo de emergência:

Esta redução das mensagens cria uma forte tensão entre a preocupação de rigor científico que exige uma apresentação completa dos métodos e dos resultados epidemiológicos e a vontade política pela eficácia, isto é, a difusão de mensagens inteligíveis para os destinatários, seja líderes políticos, seja o público (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, p. 36)

No caso do Ligue 180, uma apresentação completa do serviço e de toda sua complexidade, além de seus reais objetivos, é substituída por mensagens curtas de “denuncie”, que no final dão a entender que é um serviço de denúncia, de urgência e emergência. Basta uma busca nos sites de pesquisa com os termos “Ligue 180”, que rapidamente encontra-se campanhas com mensagens de “denuncie”. A Entrevistada 2 diz que muitas vezes, ao final de uma entrevista, e após explicar sobre o programa, ainda quando ele só servia para prestar informações, a divulgação passada para o público era no sentido de “Ligue 180 e denuncie”, ela ainda relata:

No início do ligue 180 eu vi que tinham algumas peças das primeiras campanhas, lá em 2006, que falavam “não fique em silêncio, denuncie”, da própria SPM. Só que a ideia da denúncia é assim: saia do silêncio, fale



sobre isso, porque tem alguém para te escutar e passar informação [...] o pessoal achava que era da polícia, e a maioria da divulgação indireta, ou seja, que não é da SPM, o que é da mídia, as vezes até de outro órgão do governo, que querem ajudar na causa, se equivocavam mesmo (ENTREVISTADA 2)

. A Entrevistada 1 também colabora com a ideia de que a mídia é uma das grandes responsáveis por passar uma mensagem inadequada:

[...] As vezes é uma ideia que a mídia passa e que as vezes as altas autoridades da secretaria passam essa ideia também. Não é um serviço de emergência, de forma alguma, não tem como ser. Porque como é um serviço nacional, é uma central telefônica que atende nacionalmente. [...] Não teria como a central que funciona em Brasília, acionar a polícia de São Paulo, porque vai cair no 180 diretamente aqui. Enfim, não é um serviço de polícia e não é de emergência, de forma alguma (ENTREVISTADA 1)

A Mídia é entendida, portanto, como forma de interlocução entre Ligue 180 e os usuários do instrumento. É por meio dela que, em grande parte dos casos, a pessoa toma conhecimento sobre o serviço, por onde o cidadão cria a percepção do que é a Central de atendimento a Mulher. Fato comprovado pelo balanço da central, que divulgou que “62% das usuárias do serviço declararam ter tomado conhecimento do Ligue 180 por TV, rádio, jornal ou internet. Só a TV foi responsável por 47% da procura pelo Ligue 180 em 2014 (BRASIL, 2014b).

A divulgação imprecisa, é refletida na Central, que viu crescer ao longo dos anos a quantidade desse tipo de atendimento:

**Tabela 4** – Média do serviço de “telefonia” em relação ao número total de atendimentos entre 2007 e 2015

ANO	PORCENTAGEM
2007	26%
2008	15%
2009	17%
2010	45%
2011	43%
2012	36%
2013	30%
2014	40%
2015	40%
MÉDIA GERAL	32%

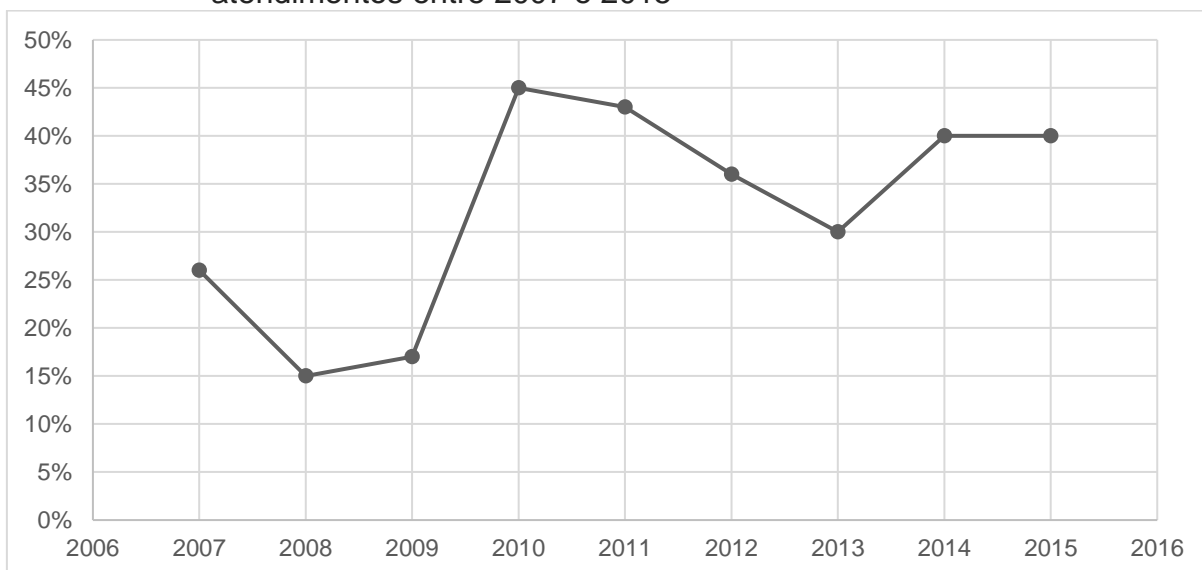
Fonte: e-SIC/SPM (2015)

Elaboração da autora.

Nota: Os dados de 2015 são referentes ao período de janeiro a outubro

A tabela sugere que esse tipo de atendimento foi crescente ao longo do tempo, começando com 27% em 2007 para 40% em 2015, com algumas variações no período. Segundo a SPM, em seu balanço de 2014: “O impacto da televisão na divulgação do Ligue 180 mais que dobrou a procura pelo serviço em relação a 2013. Houve um aumento de 113% no número de usuárias que apontaram a televisão como forma de primeiro contato com o serviço (BRASIL,2014b). Esse dado e o gráfico abaixo, que mostra um aumento de 10% na procura por telefonia justamente de 2013 para 2014, colaboram com a hipótese de que a mídia pode ter ajudado na divulgação equivocada do serviço:

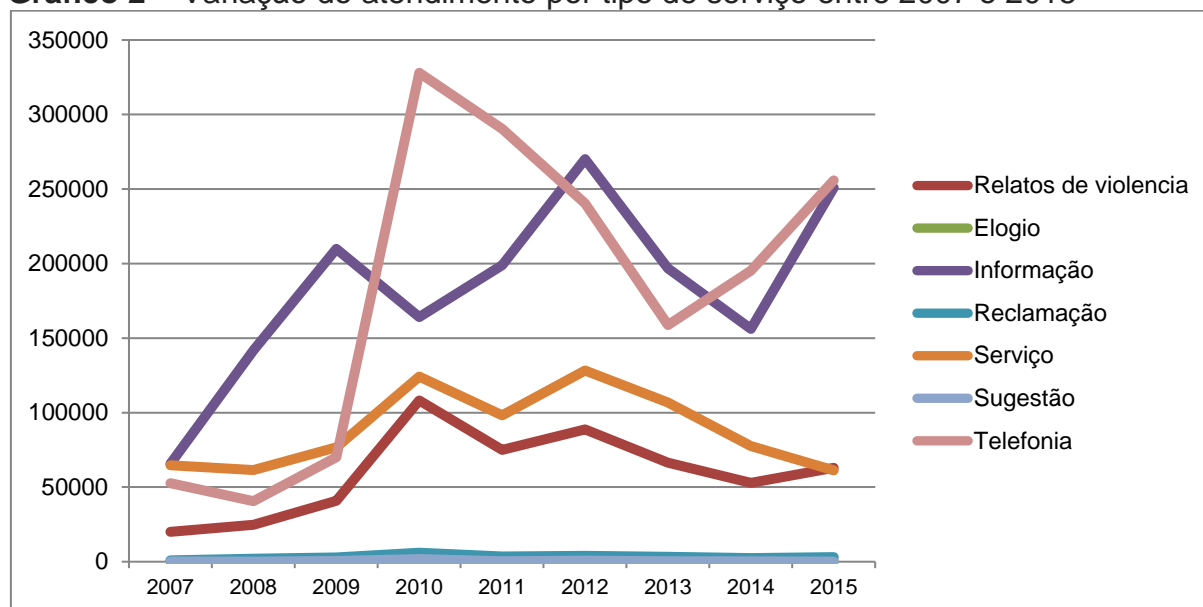
**Gráfico 1** – Variação do serviço de telefonia em relação ao número total de atendimentos entre 2007 e 2015



Fonte: e-SIC/SPM (2015)

Elaboração da autora.

Este gráfico analisa a porcentagem de crescimento do serviço de telefonia em relação ao número total de atendimentos, ou seja, nos primeiros anos do Ligue 180, além de ser menor a procura pela telefonia, a proporção de pessoas que tinham uma “ideia errada” sobre o que é o Ligue 180, também era menor. Dessa forma, por mais que tenha aumentado o número de atendimentos em outras categorias, aumentou-se muito mais a quantidade de pessoas que o enxergam como um serviço de emergência. Esse dado pode ser melhor visualizado no gráfico a seguir, que faz a comparação do crescimento por tipo de atendimento ao longo dos anos:

**Gráfico 2 – Variação do atendimento por tipo de serviço entre 2007 e 2015**

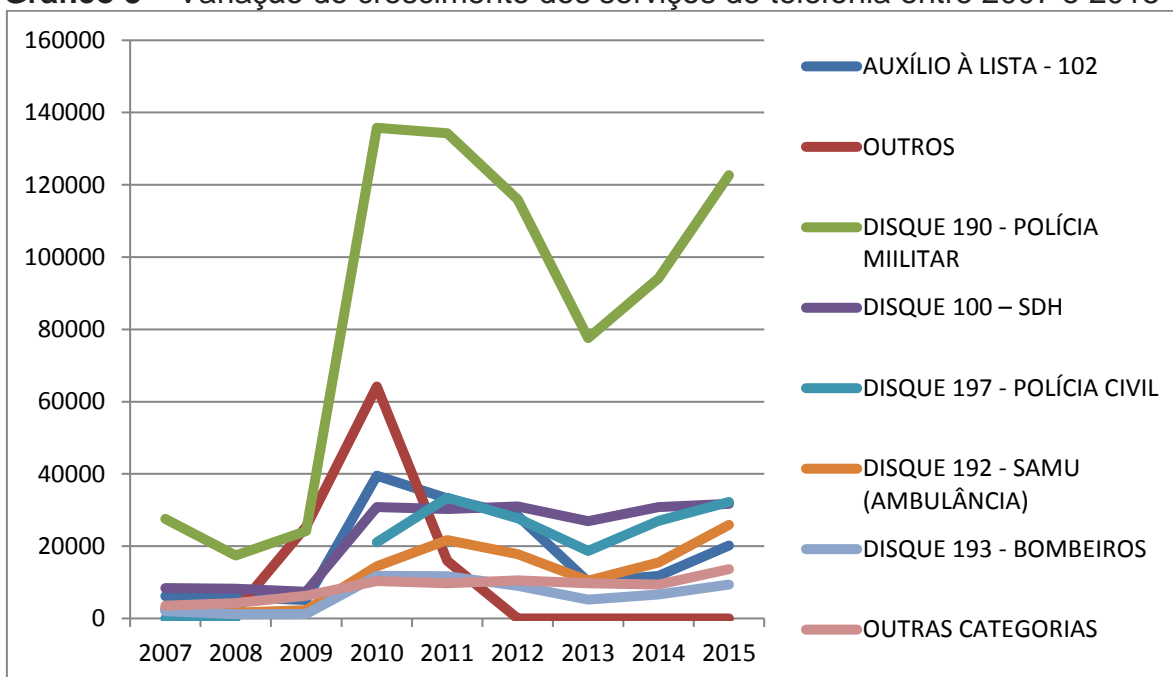
Fonte: e-SIC/SPM (2015)  
Elaboração da autora.

Observa-se que o serviço de telefonia vinha em uma tendência de expansão parecida com a dos outros tipos de serviços até 2009, quando apresenta um crescimento bem mais acelerado em comparação à todas as outras categorias. Apesar disso, o gráfico sugere que o ano de 2011 para 2012, foi peculiar, pois enquanto os relatos de violência, o serviço e as informações aumentaram, a telefonia diminuiu.

Por meio do gráfico também é possível notar que os serviços de informação foram sempre bem demandados. Pode-se formular a hipótese de que esse serviço não é afetado negativamente pelas informações equivocadas da mídia pois, informação é um tipo de serviço mais fácil de ser empregado do que outros. A demanda por elogio, sugestão, reclamação, serviços da rede e os relatos de violência precisam de uma certa intencionalidade por parte do usuário, pois não se relata a violência nem se faz reclamações sobre um serviço público, por exemplo, sem se ter o objeto concreto. Já informações sobre a Lei Maria da Penha ou outras questões podem ser repassadas até mesmo se uma situação de violência ou de negligência dos serviços públicos não aconteceu. Os cidadãos que ligam no 180 à procura de um serviço de emergência podem, ao mesmo tempo, solicitar informações sobre o que fazer com relação àqueles casos de violência. Para uma identificação mais detalhada sobre as causas das variações de crescimento dos serviços ao longo do tempo, um estudo mais aprofundado seria necessário.

Um outro dado interessante são as variações de crescimento dos tipos de telefonia. Como já mostrado pela Tabela 3, os serviços de telefonia mais “procurados” são aqueles de urgência e emergência, principalmente o 190, da polícia militar:

**Gráfico 3 – Variação do crescimento dos serviços de telefonia entre 2007 e 2015**



Fonte: e-SIC/SPM (2015)

Elaboração da autora.

No gráfico acima, os serviços que representam a maior demanda por telefonia foram destacados (auxílio à lista, outros, polícia militar, SDH, polícia civil, SAMU e bombeiros), e as demais categorias que não representam nem 1% da demanda, foram agrupadas na especificação “outras categorias”. Assim, constata-se que o responsável pelo grande crescimento pelo serviço de telefonia (e que demonstra uma curva acentuada a partir de 2009, assim como mostra o Gráfico 2) é o Disque 190, da Polícia Militar, colaborando, novamente, para a hipótese de percepção equivocada dos usuários sobre o que é o Ligue 180.

Considerando todos os aspectos elucidados até aqui, e o modo como a sociedade percebe o instrumento, será abordada na seção que segue, como se dá a interface entre Ligue 180 e sociedade.

## 5.2 Ligue 180 e sociedade

Como mostrou Pires e Vaz (2012), o período que compreende 2002 a 2010, foi uma época em que se observou um crescimento da participação social como método de gestão, em que o Estado fortalece e também abre novos canais de diálogo com a sociedade. Esse período analisado pelos autores compreende boa parte da trajetória do Ligue 180.

Ao serem questionadas sobre os canais de interlocução mais presentes no instrumento, as entrevistadas apontaram as conferências de políticas para mulheres como grandes responsáveis pelo diálogo com a sociedade. Para elas, as conferências que criaram a demanda por toda a política e, conseqüentemente, pelo Ligue 180:

[...] o movimento de mulheres que participou das conferências falou: “queremos uma política”, porque antes não tinha nada. [...] A demanda por uma política nacional, de ter um atendimento, de ter um centro de referência, veio dos movimentos, tudo que a SPM fazia era resultado disso, era escolhido pela população. Elas falavam o que queriam nas conferências [...] aí baseado no que tem de legislação, era feito um plano de políticas para mulheres. (ENTREVISTADA 2)

As conferências de políticas para mulheres são eventos que acontecem em média a cada quatro anos e espaços de participação que reúnem representantes de vários movimentos e grupos sociais de mulheres. A Entrevistada 2, diz que quem faz a gestão do Ligue 180 tem de estar sempre atento ao que está previsto no plano de políticas para mulheres, que é resultado da conferência, e que tudo é alinhado dessa forma.

Além das conferências, o próprio Ligue 180 já se configura como um espaço de interação direta com a sociedade. Primeiro porque através das ligações a população ajuda na construção de índices, segundo porque existe um espaço destinado à reclamação, elogio e sugestão, onde os cidadãos podem sugerir, criticar ou reclamar, tanto da Central, quanto de outros serviços públicos, o que torna o Ligue 180 uma poderosa ferramenta de participação social:

[...] muitos reclamavam: “eu queria que fosse um disque denúncia” [...] tinha muita sugestão: “tem que ter uma DEAM aqui na minha cidade”, “que legal esse centro de referência, só que na minha cidade não tem” [...] Elas ligam também atualizando os endereços. [...] “olha, eu fui lá e você me passou um endereço do centro de referência...” ela liga só pra dizer: “eu fui lá e mudou, agora está no endereço tal” E aí as atendentes passam pra parte do BackOffice, que atualiza, e aí tudo que é sugestão, de política pública, de

criação do serviço, elas mandam pra SPM, então a ideia é aproveitar (ENTREVISTADA 2)

Dependendo do instrumento de ação escolhido, atores sociais e políticos têm capacidades de ação muito diferentes. Portanto, escolher um instrumento de ação que seja mais participativo, como no caso do Ligue 180, colabora com a ideia da melhoria das políticas públicas, tornando-as mais eficientes e eficazes, além de poder colaborar com um maior grau de responsividade e accountability (LAVALLE, VERA, 2010; LASCOUMES, LE GALÈS, 2012; PIRES, VAZ, 2012)

Uma outra questão que envolve o Ligue 180, é o fato de que ele não é uma ouvidoria. Apesar de ter sido criado junto à Ouvidoria da Mulher, ele é caracterizado apenas como serviço telefônico, não tendo, portanto, a responsabilidade de devolver respostas aos cidadãos sobre suas denúncias. Importante notar que esse é um aspecto delicado, pois mesmo que a Central possuísse informações suficientes (pois os órgãos de segurança pública muitas vezes não dão uma resposta sobre as denúncias encaminhadas), nem sempre seria possível responder às cidadãs, que em sua maioria estão em uma situação de violência. Elas só recebem informações se ligarem para a Central novamente. Essa dificuldade se dá pelo caráter novo da função denúncia, e da dificuldade de se articular instituições.

### **5.3 Ligue 180 e os repertórios de interação Estado-sociedade**

Com relação aos repertórios de interação que se configuraram historicamente entre o Ligue 180 e a sociedade, primeiro, cabe mencionar que os protestos e a ação direta não costumam ser a forma pela qual a sociedade interage com a Central, até pela sua natureza já participativa, de teleatendimento. Assim, torna esse tipo de interação desnecessária.

O segundo tipo de repertório, que é a participação institucionalizada, se verifica já no descrito pelas entrevistadas, que são as conferências, um canal formal pelo qual os cidadãos comunicam suas demandas com relação a Central. Um exemplo recente citado pela Entrevistada 1 é a questão das mulheres transexuais, que na última conferência foi questionado como seria o atendimento com relação a esse grupo.

Por fim, o roteiro de entrevistas realizado buscava entender se existia o repertório caracterizado pela política de proximidade e o pela ocupação de cargos na

burocracia. A pesquisa concluiu que o movimento social feminista está sim presente na Central de Atendimento à Mulher, mas de forma peculiar, assim como o próprio movimento feminista.

Todas as Entrevistadas disseram se considerar feministas, mas as Entrevistadas 1 e 3 afirmam nunca terem participado de movimentos específicos de mulheres. Já a Entrevistada 2, participou de alguns movimentos por um período, mas resolveu sair por questões pessoais, e também por acreditar que isso interferia em sua gestão dentro da SPM. Outro aspecto apontado por ela são as “militâncias de internet”, grupos de relacionamento e troca de experiências feministas realizadas virtualmente. Outro ponto a ser colocado é que, quando questionado às Entrevistadas se elas se relacionavam com pessoas ligadas a movimentos sociais, a resposta foi positiva em todos os casos.

Dessa forma, considerando as entrevistas, reitera-se a ideia trazida por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) de que os gestores não são máquinas, mas sim sujeitos com orientações e trajetórias políticas. Tal noção se aproxima também da característica das interfaces proposta por Pires e Vaz (2012), que compostas por diferentes atrizes e atores, são caracterizadas como espaços políticos, sujeitos a negociações e conflitos.

### **5.3 Ligue 180 e governo**

O Pacto nacional de enfrentamento a violência declara que suas ações estão baseadas em três premissas: transversalidade de gênero, intersetorialidade e capilaridade. A intersetorialidade busca envolver parcerias entre diferentes órgãos das esferas de governo, tais como ministérios e secretarias, e também articular políticas em diferentes áreas, tais como saúde, justiça, educação ou segurança. A capilaridade seria levar a política aos diferentes níveis de governo, para que ela chegue até o nível local (BRASIL, 2011a).

O conceito proposto na pesquisa é o de transversalidade, diferente da ideia de intersetorialidade que entende que os assuntos devam ser setorializados para depois propor parceria. A transversalidade critica as ações feitas exclusivamente por setores, é um conceito que busca além disso, não apenas parcerias, mas a gestão dos relacionamentos e interações. Seria, portanto, uma rede organizacional, onde tudo é conectado.

O Ligue 180 tem à sua volta um emaranhado de atores e organizações dos mais variados tipos, além do fato de que lida com um “problema complexo”. A coordenação tem a tarefa de lidar com toda a estrutura da SPM, articulando diferentes áreas e respondendo a diferentes demandas. Além disso, tem de se relacionar com empresas privadas que prestam o serviço de tele-atendimento. Por fim, articula-se a órgãos do governo como Ministérios e Secretarias, além de órgãos como secretarias de segurança pública e Ministério público.

Além disso, deve se considerar que a Coordenação do Ligue 180 sempre foi pequena. Segundo as entrevistadas, a equipe sempre foi composta por cerca de 5 pessoas que são responsáveis por toda essa articulação política, além de lidar com a parte burocrática das licitações e com a produção dos balanços.

Acerca dos órgãos que mais se articulam ao Ligue 180, foram apontados diversos organismos pelas entrevistadas. O Ministério da Saúde foi um órgão que teve parceria já na criação da SPM, e também houveram reuniões acerca de violência obstétrica, que não foram para a frente. Esse Ministério foi identificado pela Entrevistada 1 como uma das parcerias mais fracas. Outro Ministério que se articulou muito com o Ligue 180 foi o Ministério das Relações Exteriores para implementação das ligações internacionais. Ainda, existiram muitas trocas de experiência com a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) que é responsável pelo Disque 100, e a Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR). Nesses casos, a capacitação de atendentes foi uma das trocas realizadas. Por fim, foram realizadas reuniões com os órgãos de segurança pública, com o acompanhamento do Ministério da Justiça, como as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e o Ministério Público, para montar o fluxo de denúncias. O Ministério do Trabalho e Emprego também foi um órgão necessário no momento de mudança na estrutura do Ligue 180. As coordenadoras da época foram buscar diálogo para saber se existia algum cargo possível para as atendentes do Ligue 180, que deveria ser mais complexo do que o de tele-atendente.

A polícia federal é um órgão apontado pela Entrevistada 2, como uma instituição que procurou o Ligue 180 para parceria, pois ele já trabalhava com as questões de tráfico e identificou que a Central poderia ser de grande ajuda na questão do tráfico de mulheres. A partir dessa parceria o Ligue 180 estruturou um fluxo de encaminhamento de denúncias de tráfico, mesmo antes da oficialização do serviço de denúncias em 2014.



Com relação ao relacionamento da coordenação da Central com as empresas que cuidam do telesserviço, a Entrevistada 2 menciona que só foi possível identificar vários entraves na coleta de dados, quando a coordenação foi buscar a informação junto às atendentes de como essa coleta estava sendo feita. Nesse diálogo foi possível identificar, por exemplo, que as vítimas não gostavam de informar qual era a sua renda mensal, mas, quando alterada a pergunta para se a vítima dependia financeiramente do marido, a aceitação foi bem maior, podendo gerar dados acerca da dependência financeira com relação ao agressor. Outras ambiguidades de questões foram sendo corrigidas ao longo do tempo, como quando se perguntava qual era a relação da vítima com o agressor, em que se gerou um aumento de dados sobre relações homo-afetivas. Isso demonstra a importância do diálogo entre a coordenação governamental e empresas prestadoras de serviços ao governo.

Esse tipo de articulação só foi possível por conta da gestão de uma pessoa, o que não garante a continuação deste tipo de relacionamento. Outro ponto é o de que ao mudar a gestão, ao mudar a coordenadora ou a secretária de enfrentamento a violência, a forma como os dados são divulgados também mudam. Isso se verifica nos balanços que não foram divulgados regularmente.

Dentro da SPM articulações são realizadas e trocas são feitas entre as secretarias. Um exemplo apontado pela Entrevistada 1 é de quando surgiu a “PEC das domésticas”, em que a coordenação do Ligue 180 imaginou que pudesse existir uma demanda por essa informação na Central e dessa forma, foi buscar parceria com a Secretaria de Autonomia do Trabalho para a capacitação das atendentes nesse tema. Além disso, existe um planejamento anual onde todas as áreas da SPM dialogam.

Outras dificuldades de gestão também são apontadas. A primeira, é a de que muitas vezes existe uma falta de comunicação no órgão. Um exemplo disso é o fato de que durante um período, pessoas de dentro da SPM já chamaram e até divulgaram o Ligue 180 com o nome de “Disque 180”. Ou até mesmo, conforme as Entrevistadas, pessoas da SPM passavam informações equivocadas.

Em relação a essa questão da divulgação dos dados e de como a sociedade fica sabendo de informações sobre a Central, a Entrevistada 1 revelou que, além dos balanços, que não são regulares, os dados podem ser divulgados de outras formas, como quando é provocado pela mídia que, em datas comemorativas, como o dia

internacional da mulher ou o dia internacional da não violência contra a mulher, solicita a SPM, ou quando solicitado por pesquisadores, por exemplo.

As campanhas e todas aqueles equívocos já apontados também são um reflexo da falta de diálogo governamental. A Entrevistada 2 destaca o fato de que qualquer um pode divulgar o Ligue 180 e, muitas vezes, os próprios organismos governamentais divulgam sem nem ao menos dialogar com a SPM. Mas se a própria SPM que cuida do Ligue 180 já realizou divulgação equivocada, demonstrando falta de diálogo dentro dela, a nível local isso se torna mais complicado ainda.

Outra dificuldade apresentada nas articulações e diálogos são aquelas relacionadas aos órgãos de segurança pública que na maioria dos casos não dão retorno para a SPM sobre as denúncias, e mesmo quando devolvem, as respostas são negativas, dizendo por exemplo que a mulher desistiu, ou que ela “apresentava problemas mentais”. Assim, para a Entrevistada 1, é necessária uma capacitação dos órgãos de segurança pública, e isso só é resolvido com muito diálogo e conversa, o que contribui com o descrito no referencial teórico acerca da solução para os problemas complexos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, que possui pouco mais de dez anos, e apenas dois na função oficial de disque-denúncia, está longe de alcançar seu potencial máximo, mas já detém diversas conquistas importantes para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil, e se configura como um instrumento de relevância.

Ao longo dos anos, viu crescer sua estrutura e seu escopo de atendimento. De fato, a existência da Central, com um número único e centralizado de atendimento, mesmo que às vezes difundido de forma errônea, entrega um serviço de acolhimento, e uma “porta de entrada” para outros serviços, para as mulheres em situação de violência. E sua maior qualidade hoje é esse poder informacional, de difundir os direitos das mulheres. Na Central, as mulheres vítimas caladas em sua violência, encontram lugar para falar, sem a barreira do julgamento, o que infelizmente não alcançam em outros serviços públicos do Brasil, como nas delegacias, ou até mesmo em seu convívio social, marcadamente preconceituoso.

O Ligue 180 é um autêntico exemplo de um instrumento de ação pública que lida com o problema complexo da violência e que é, por essência, um dispositivo de relação direta com a sociedade. Ainda, se caracteriza como um instrumento híbrido, técnico e social, que precisa estar em constante relação com as diferentes áreas e níveis de governo.

Suas conquistas estão no campo daquilo que se propôs a fazer em sua criação. As mulheres encontram hoje um espaço para informações e encaminhamento aos serviços da rede de enfrentamento à violência. Mas talvez seu progresso se limite a isso. Com as transformações constantes no contexto da violência e também com a grande demanda da sociedade por um serviço que consiga efetivar denúncias e que atenda a nível emergencial, a Central não parece acompanhar e responder efetivamente. A ideia de prevenção, combate e atendimento tem de ser seguida para uma assistência completa à vítima de violência que, mesmo depois de empoderada, precisa que sua denúncia seja realizada, ou ainda que, em situações de emergência, ela possa Ligar 180 e conseguir um atendimento ou mesmo uma transferência rápida.

As atendentes são preparadas para lidar com as mais diversas situações, são treinadas para acolher, não julgar, e estudam temas relacionados à violência e

direitos. Mas ainda assim, o atendimento inspirado nos serviços de telemarketing, e que segue a mesma legislação, impõe limites.

Os próprios recursos tecnológicos colocam barreiras e são insuficientes para um atendimento completo. O sistema deveria ser aperfeiçoado, seja para encaminhar diretamente as denúncias aos Estados, seja para transferir as ligações aos serviços de emergência. Isso porque o tempo nestes casos é essencial, e, até o usuário descobrir que o Ligue 180 não serve para isso e ter de ligar para outro número, já se gastou um tempo que muitas vezes é fundamental. Além disso, ao encontrar um serviço que não faz o que se esperava, o cidadão fica frustrado, passando a ter uma ideia negativa da Central.

O atendimento internacional é outra conquista e atributo que precisa ser ampliado. Mas, com uma equipe de coordenação pequena (e ainda menor depois das recentes mudanças políticas) frente a um problema tão complexo como o da violência, torna-se quase impossível a tarefa de articulação com tantas áreas diferentes a que esse tema exige contato. Além de fazer a articulação com diferentes campos, é necessário ainda produzir relatórios e analisar os dados, ao mesmo tempo em que se cuida da empresa responsável pela Central.

Mas os obstáculos que o Ligue 180 encontra vão além dos limites de sua empresa e coordenação. Ao tempo em que está incumbida de lidar com um problema na ponta e atender as vítimas da violência, encontra, simultaneamente, a tarefa de se conectar à um Estado e sociedade que não estão preparados para enfrentar a violência contra a mulher. E é por isso também que possui a função reguladora, para tentar, de alguma forma, corrigir serviços públicos.

Infelizmente, seus serviços de reclamação, informação e encaminhamento de mulheres aos serviços da rede não parece ser exaltado e divulgado. Essa capacidade é por diversas vezes sufocada por uma vontade, do senso comum e também repercutida pela mídia, de repressão à violência contra a mulher baseada apenas em combate e não em prevenção, o que demonstra novamente uma imaturidade da sociedade para tratar deste problema multifacetado.

Ao mesmo tempo em que se observa um serviço de denúncia ainda frágil e imaturo, que possui menos de dois anos, verifica-se que este é o mais popular e conhecido, deixando os serviços de assistência, encaminhamento, e possibilidade de regular serviços públicos em segundo plano.

Para a mulher em situação de violência doméstica, ou mesmo mulheres que sofrem violências dos mais variados tipos, a denúncia, a princípio, pode ser intimidadora. Talvez sejam necessárias campanhas do Ligue 180 que foquem mais em seu objetivo primordial, que é o de empoderar as mulheres, de informar, encaminhar, do que o arcaico “denuncie”. Mesmo que o objetivo final seja o de se chegar à denúncia, pois sem mulheres empoderadas as denúncias não se revelam.

Lascoumes e Le Galès (2007,2012) estavam certos quando disseram que os estudos que tratam de instrumentos são escassos. E estudos que focam no Ligue 180 são mais raros ainda. Desta forma, esta pesquisa exploratória precisou primeiro caracterizar a Central e descobrir sua historicidade, e depois revelou alguns aspectos sobre seu funcionamento e a forma como ela se relaciona com a sociedade e o governo. Assim, são necessários estudos mais aprofundados, e também que foquem em outras questões do Ligue 180.

A pesquisa se limita no sentido de que não verifica, na prática, quais os efeitos do Ligue 180, e muito menos qual o impacto na política de enfrentamento à violência contra a mulher. São muitos os questionamentos que ficam. Não se sabe, por exemplo, se os “encaminhamentos” feitos pela Central geram algum impacto, se as mulheres de fato chegam até os serviços, e se, depois de chegar, são bem atendidas, e muito menos se de alguma forma conseguem sair da situação de violência.

Não ficou claro, também, se os dados produzidos pelo Ligue 180 são utilizados ou não nas formulações das políticas. E outro aspecto de limitação dos dados publicizados pela instância estudada é porque não se sabe ao certo como sua coleta foi realizada ao longo do tempo. A própria categorização dos serviços de telefonia (ver tabela 3) sugere que talvez eles não tenham sido coletados da mesma forma em todos os anos. Em 2011, por exemplo, foram 15.955 atendimentos na categoria “outros”, e a partir deste ano em diante, nenhum atendimento foi contabilizado nesta categoria. Isso sugere que algumas categorias podem ter sido criadas depois de alguns anos, fazendo com que os atendimentos contabilizados na categoria “outros” fossem migrados para as outras categorias.

Por fim, o Ligue 180 encontra barreira em seu próprio tema, pois a questão da violência contra a mulher é extensa e abrange várias áreas. Dessa forma, a Central deve ser aprimorada, pois é o ponto de partida para todo o restante da política, mas, é preciso compreender que mesmo que o Ligue 180 se aperfeiçoe

em todas as instâncias, ele não é, sozinho, a solução para a violência contra a mulher.

## REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Kelly Gonçalves Meira; JESUS, Márcio André Paysan de; MORO, Maria Francisca Santos Abritta. Construção do conhecimento: o 136 Disque Saúde como canal fundamental para disseminação de informações. In. **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, V., Brasília 2012. Disponível em:<[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/645/1/C5\\_TP\\_CONSTRU%C3%87%C3%83O%20DO%20CONHECIMENTO%20O%20136%20DISQUE%20SA%C3%9ADE%20COMO.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/645/1/C5_TP_CONSTRU%C3%87%C3%83O%20DO%20CONHECIMENTO%20O%20136%20DISQUE%20SA%C3%9ADE%20COMO.pdf)>. Acesso em: 02 de out. de 2016
- BANDEIRA, Lourdes; MELO, Hildete Pereira. **Tempos e memórias: movimento feminista no Brasil**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Políticas para Mulheres, 2010.
- BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**: fatos e mitos. Tradução de Sérgio Milliet. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970. p. 07-57. Tradução de: Le Deuxième Sexe: Les Faits et Les Mythes
- BARSTED, Leila Linhares. **Lei Maria da Penha**: uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. In: CAMPOS, Carmem Hein de (org.) Lei Maria da Penha: comentada na perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- BONETTI, Alinne; PINHEIRO, Luana; FERREIRA, Pedro. Violência contra as mulheres e direitos humanos no Brasil: uma abordagem a partir do Ligue 180. **ENCONTRO DA ABEP**, v. 16, 2008.
- BRASIL. Resposta à demanda solicitada pelo e-sic acerca de dados de 10 anos do Ligue 180. **Secretaria de Políticas para Mulheres**. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/443402/RESPONSTA\\_PEDIDO\\_Demanda%2010%20anos\\_Ligue%20180%20I.docx](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/443402/RESPONSTA_PEDIDO_Demanda%2010%20anos_Ligue%20180%20I.docx)>. Acesso em: 17 nov. de 2016.
- BRASIL. Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003. **Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.714.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.714.htm)>. Acesso em: 18 de nov. de 2016.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)>. Acesso em: 18 de nov. de 2016.
- BRASIL. Decreto nº 7.393 de 15 de dezembro de 2010. **Dispõe sobre a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7393.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7393.htm)> Acesso em: 18 de nov. de 2016.
- BRASIL. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Secretaria de Políticas da Presidência da República, 2011a. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>>. Acesso em: 04 de maio de 2015.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da Secretaria de Políticas, Presidência da República, 2011b. Disponível em:< <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/politica-nacional>>. Acesso em: 04 de maio de 2015.

BRASIL. **Política Nacional de Política para as Mulheres**. Secretaria de Políticas Para as Mulheres, Presidência da República, 2013a. Disponível em:< <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>>. Acesso em: 06 de jun. de 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013. **Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências**. 2013b. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8086.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8086.htm)> Acesso em: 18 de nov. de 2016.

BRASIL. Lei nº 13.025, de 3 de setembro de 2014. **Altera o art. 1º da Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher**. 2014a. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13025.htm)> Acesso em: 18 de nov. de 2016.

BRASIL. **Balanco 2014: Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180**. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2014b. Disponível em: <[http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180\\_2014-versaoweb.pdf](http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180_2014-versaoweb.pdf)> Acesso em: 21 de nov. de 2016

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. **Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos**. 2015a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm)> Acesso em: 18 de nov. de 2016.

BRASIL. **Balanco uma década de conquistas, Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180**. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2015b. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180-10meses-1.pdf>> Acesso em: 02 de set. de 2016

BRASIL. **Balanco 2015, Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180**. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Presidência da República, 2015c. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180-10meses-1.pdf>> Acesso em: 02 de set. de 2016

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Central de Atendimento à Mulher**. 2016a. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/ligue-180>>. Acesso em: 18 de nov de 2016.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. **Central de Atendimento à Mulher**. 2016b. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher>>. Acesso em: 18 de nov de 2016.

CARDOSO JR, José Celso. **Ouvidorias Públicas e democracia**. In: Estado, instituições e democracia: democracia. Livro 9, v.02, Brasília: IPEA, 2010. p. 211-225



DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G. Violência: um problema global de saúde pública. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 11, p. 1163-1178, 2006.

GUIMARÃES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas. **Revista Psicologia & Sociedade**, v. 27, n. 2, 2015.

GARCÍA-MORENO, Claudia. **Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence**. World Health Organization, 2013. Disponível em: <[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf)> Acesso em: 06 de nov. de 2016.

GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. **ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A.(coords.). La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, p. 17-82, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. **São Paulo**, v. 5, 2002.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. Rubens Pinto Lyra, organizador. **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa (PB): Ed. universitária da UFPB, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos da metodologia científica. In: **Fundamentos da metodologia científica**. Altas, 2003

NUCCI, Marina Fischer; RUSSO, J. A. O sexo do cérebro: uma análise sobre gênero e ciência. **PRÊMIO CONSTRUINDO A IGUALDADE DE GÊNERO**, v. 6, p. 31-56, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; KRUG, Etienne G. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122011000600015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600015&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07 de Nov. de 2016.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminism, history and power. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 15-23, 20.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. TD 1707: Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das " Interfaces Socioestatais" nos Programas Federais. 2012. Disponível em: < [http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1707.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf) > Acesso em: 19 de nov. de 2016.

PORTAL BRASIL. Governo federal cria núcleo de combate à violência contra a mulher, 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/05/governo-federal-cria-nucleo-de-combate-a-violencia-contra-a-mulher>> Acesso em: 16 de nov. de 2016

PASINATO, Wania. **Violência contra a Mulher no Brasil: Acesso à informação e políticas públicas**, 2014. Disponível em <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/03/Relat%C3%B3rio-Viol%C3%Aancia-contra-a-Mulher.pdf>> A cesso em: 20 de set. de 2016.

SAFFIOTI, Heleieth IB. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 82-91, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes da sociedade civil: advocacy e incidências possíveis**. Vida em rede, São Paulo, p. 65-85, 2011.

SILVA, Luciane Lemos da; COELHO, Elza Berger Salema; CAPONI, Sandra Noemi Cucurullo de. Violência silenciosa: violência psicológica como condição da violência física doméstica. **Interface (Botucatu)**, Botucatu , v. 11, n. 21, p. 93-103. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832007000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832007000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 Nov. 2016.

SILVA, Natália Nunez. A escuta da violência: etnografia no Disque 180 da Secretaria de Política para as Mulheres. 2015.

TEIXEIRA, SILVA, MERCHAN. **Ouvidorias brasileiras como instrumentos de participação social**. GIGAPP, 2015. Disponível em: <[http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/2015-P13%20TEIXEIRA.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2015-P13%20TEIXEIRA.pdf)> Acesso em: 10 de ago. de 2016.

URBINATI, Nadia. **Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática**. Política & Sociedade, Florianópolis, v.9, n.16, abr. 2010, p.51-88

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2012: Atualização: Homicídio de mulheres no Brasil. 2012. Disponível em: < [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012\\_atual\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf) > Acesso em: 18 de nov. de 2016

## APÊNDICES

### Apêndice A – Roteiro de Entrevista 1

- 1- Qual é/era o seu papel no Ligue 180?
- 2- Desde quando (ou durante qual período) você atua/atuou na instância?
- 3- Você se considera feminista?
- 4- Se sim, já se considerava antes de trabalhar na SPM?
- 5- É ou já foi membro de algum movimento de mulheres? Qual/is?
- 6- Como você caracterizaria o Ligue 180?
- 7- Quais são os principais objetivos do Ligue 180?
- 8- Qual o caráter do Disque 180? É mais informativo, mais resolutivo...?
- 9- Qual a importância da central para o enfrentamento da violência contra a mulher?
- 10- Existiu alguma descoberta realizada por meio do Ligue 180 em relação à violência contra a mulher que, antes dele não existia? Se existiu, qual ou quais foram?
- 11- Os dados obtidos pela Central ajudaram na construção de algum plano, programa ou política?
- 12- Por que por vezes ouvimos falar em Ligue 180, e em outras Disque 180?
- 13- Como surgiu o Ligue 180? Quem o idealizou? Qual era o contexto da época?
- 14- Como se deu o processo de construção do Ligue 180?
- 15- Houve demanda de movimentos sociais? Quais?
- 16- Existe hoje diálogo com movimentos sociais com relação ao Ligue 180? Quais grupos?
- 17- Existe ou existiu participação social (das cidadãs) na construção do Ligue 180? (e no contexto da SPM) Houve períodos diferenciados por conta de mudanças organizacionais?
- 18- Como é a estrutura organizacional do Ligue 180 hoje? Teve modificações ao longo do tempo? Se sim, por que? (do ligue 180 e da SPM)
- 19- Como se dá o processo de recebimento de denúncia e prestação de informações?

- 20- Quais são as maiores dificuldades encontradas pelo Ligue 180?
- 21- O que poderia ser melhorado no Ligue 180?
- 22- Como os dados da Central são atualizados?
- 23- Como é a relação entre Ligue 180 e Ouvidoria da Mulher?
- 24- Mesmo que não divulgados, os dados da central são periodicamente analisados e colocados em forma de relatório?
- 25- Há algum tipo de articulação intersetorial com participação de representantes do Ligue 180? Como acontece?
- 26- Quais são os órgãos que mais se articulam ao Ligue 180?
- 27- Existe ou existiu diálogo entre as responsáveis pelo Ligue 180 e outros setores do poder executivo (como segurança pública ou saúde)? Como esses processos acontecem/aconteceram?
- 28- O que é o SIAM? Quem o criou? Ainda é o mesmo desde sua criação? Se existiram mudanças, quais foram as principais?
- 29- Como mudou o sistema (SIAM) a partir da substituição do ligue pelo disque (função denúncia)?
- 30- Como funciona esse sistema? Há críticas?
- 31- A violência doméstica parece estar no sempre no centro da discussão, como é essa questão com relação ao Ligue 180? A violência doméstica é a maior demanda?
- 32- Como se dá a assistência com relação ao tráfico de pessoas e cárcere privado?
- 33- Quantas atendentes compõem a central hoje?
- 34- Qual o número de atendimentos realizados, em média? Há um balanço do número total?
- 35- Os cidadãos recebem respostas sobre suas denúncias?
- 36- Existem padrões e regras (de atendimento, fluxo da demanda, resposta a cidadã) a ser seguidas no âmbito do Ligue 180?
- 37- *(Apenas para atrizes novas)* Como a mudança para o ministério da justiça afetou a central? Houve mudanças?
- 38- *(Apenas para atrizes novas)* Há um diálogo hoje sobre construção de um plano nacional de segurança, que envolve a questão da violência contra a mulher. A SPM participa deste diálogo?
- 39- Quais os resultados mais visíveis do Ligue 180?

40- Há outras pessoas que você possa indicar para um diálogo como esse? Há documentos que você possa compartilhar para aperfeiçoar a pesquisa em andamento?

## **Apêndice B – Roteiro de Entrevista 2**

- 1- Qual era o seu papel no Ligue 180?
- 2- Durante qual período você atuou na instância?
- 3- Você se considera feminista?
- 4- Se sim, já se considerava antes de trabalhar na SPM?
- 5- É ou já foi membro de algum movimento de mulheres? Qual/is?
- 6- Como você caracterizaria o Ligue 180?
- 7- Como se deu o processo de construção do Ligue 180?
- 8- Qual a importância da central para o enfrentamento da violência contra a mulher?
- 9- Existiu alguma descoberta realizada por meio do Ligue 180 em relação à violência contra a mulher que, antes dele não existia? Se existiu, qual ou quais foram?
- 10- Os dados obtidos pela Central ajudaram na construção de algum plano, programa ou política?
- 11- Como é a relação entre os movimentos sociais e o Ligue 180?
- 12- Como é a estrutura organizacional do Ligue 180 hoje? Teve modificações ao longo do tempo? Se sim, por que?
- 13- Quais são as maiores dificuldades encontradas pelo Ligue 180?
- 14- Como é a relação entre Ligue 180 e Ouvidoria da Mulher?
- 15- Existe ou existiu diálogo entre as responsáveis pelo Ligue 180 e outros setores do poder executivo como segurança pública ou saúde? Como esses processos acontecem/aconteceram?
- 16- Quais são os órgãos que mais se articulam ao Ligue 180?
- 17- O que é o SIAM? Quem o criou? Ainda é o mesmo desde sua criação? Se existiram mudanças, quais foram as principais?
- 18- Os cidadãos recebem respostas sobre suas denúncias?
- 19- Como a mudança para o ministério da justiça afetou a central? Houve mudanças?